



Bruxelles, den 9.7.2014
COM(2014) 453 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Ti års håndhævelse af EU's kartel- og monopolregler i henhold til forordning 1/2003:
Opnåede resultater og fremtidsperspektiver**

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

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Ti års håndhævelse af EU's kartel- og monopolregler i henhold til forordning 1/2003:
Opnåede resultater og fremtidsperspektiver**

1. INDLEDNING

1. Forordning 1/2003¹ var en skelsættende reform, der indebar en omfattende revision af procedurene for anvendelse af artikel 101 og 102 i TEUF ("EU's konkurrenceregler"). Den indførte et håndhævelsessystem, der bygger på direkte anvendelse af EU's konkurrenceregler i deres helhed. Den bemyndigede medlemsstaternes konkurrencemyndigheder ("de nationale konkurrencemyndigheder") og de nationale domstole til at anvende samtlige aspekter af EU's konkurrenceregler ligesom Europa-Kommissionen. Der blev dermed også indført nye, tætte former for samarbejde mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder, især inden for rammerne af Det Europæiske Konkurrencenetværk (ECN).
2. For at markere tiårsjubilæet for forordning 1/2003 indeholder denne meddelelse: 1) en faktabaseret evaluering af den offentlige regelhåndhævelse i denne periode i Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder og 2) en undersøgelse af visse centrale aspekter af de nationale konkurrencemyndigheders håndhævelse, især de institutionelle og proceduremæssige aspekter, med henblik på yderligere forbedringer. Meddelelsen skal læses sammen med de arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne meddelelse, og som indeholder en mere detaljeret gennemgang.
3. Denne meddelelse tager udgangspunkt i rapporten om de første fem år med forordning 1/2003, hvori det blev konstateret, at den nye ordning har bidraget positivt til en styrket håndhævelse af EU's konkurrenceregler, men at der var en række aspekter, som fortjente yderligere evaluering, som f.eks. divergerende procedurer og bødeudstedelsesbeføjelser.²

2. TI ÅRS HÅNDHÆVELSE AF EU'S KARTEL- OG MONOPOLREGLER I HENHOLD TIL FORORDNING 1/2003

4. Med forordning 1/2003 fik Kommissionen større råderum til at fastlægge sine prioriterede mål, og dermed kunne der afsættes flere ressourcer til behandling af sager og undersøgelse af centrale sektorer i økonomien, hvor der forekommer skævvridninger af markedet, samt mindre konventionelle former for konkurrencebegrænsende adfærd i nye sektorer, som kan være af særlig betydning for forbrugerne.
5. Forordning 1/2003 gav også Kommissionen nye håndhævelsesbeføjelser, bl. a. øgede undersøgelsesbeføjelser og muligheder for at vedtage tilsagnsafgørelser, som jævnligt er blevet taget i anvendelse.
6. Den nye håndhævelsesordning er i vid udstrækning baseret på, at markedsaktører selv skal vurdere, om deres adfærd er forenelig med EU's konkurrenceregler, og på målrettede efterfølgende håndhævelsestiltag fra konkurrencemyndighedernes side.

¹ Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 (EFT L 1 af 4.1.2003, s. 1).

² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, Rapport om anvendelsen af forordning 1/2003 KOM(2009) 206 endelig, ledsaget af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEK(2009) 574 endelig ("2009-rapporten").

For at lette dette har Kommissionen udsendt omfattende generelle vejledninger som en hjælp til virksomhederne og de nationale håndhævelsesmyndigheder. Kommissionen havde allerede udsendt et sæt meddelelser vedrørende en række væsentlige og proceduremæssige anliggender, da forordning 1/2003 trådte i kraft. Senere vedtog den reviderede gruppefritagelsesforordninger og tilhørende retningslinjer om anvendelse af artikel 101 i TEUF på horisontale og vertikale aftaler samt aftaler om teknologioverførsel. Denne selvevalueringsordning, der bakkes op af omfattende vejledning fra Kommissionens side, har fungeret godt, og aktørerne har uden større problemer tilpasset sig den nye ordning. Desuden udsendte Kommissionen et oplæg om sine prioriteringer i forbindelse med anvendelse af artikel 102 i TEUF på ekskluderende misbrug. Den vedtog ligeledes nye retningslinjer for fastsættelse af bøder, en ny samarbejdsmeddelelse, en meddelelse om forlig i kartelsager, en informationsmeddelelse om manglende betalingsevne og en meddelelse om god praksis i kartel- og monopolsager.³

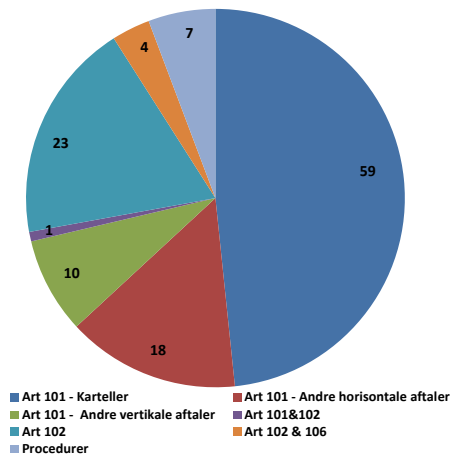
7. Forordning 1/2003 har forbedret de nationale konkurrencemyndigheders og domstoles håndhævelse af EU's konkurrenceregler markant. De nationale konkurrencemyndigheder og domstole har ikke blot beføjelse til at anvende EU's konkurrenceregler fuldt ud - de er også forpligtet til at gøre det, når aftaler eller adfærd kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Disse ændringer har i betydelig grad styrket de nationale konkurrencemyndigheders håndhævelse af EU's konkurrenceregler. Med denne forordning blev der også indført samarbejdsværktøjer og -forpligtelser for at sikre effektiv arbejdsdeling og effektivt samarbejde ved behandling af sager og for at fremme en ensartet anvendelse. På grundlag af disse ordninger har ECN udviklet sig til et mangesidet forum for udveksling af erfaringer om anvendelsen af de materielle konkurrenceregler samt om konvergens med hensyn til procedurer og sanktioner. De nationale domstole spiller en væsentlig rolle for den private håndhævelse af EU's konkurrenceregler. Kommissionen har arbejdet på at forbedre adgangen til at anlægge private erstatningssøgsmål ved de nationale domstole, og der bliver snart vedtaget et direktiv om erstatningssøgsmål i kartel- og monopolsager.⁴
8. Der er nu flere om at håndhæve EU's konkurrenceregler, hvilket har medført, at de bliver anvendt i meget større grad. I perioden fra 1. maj 2004 til 31. december 2013 er anvendelsen af EU's konkurrenceregler øget i bemærkelsesværdig grad, idet ca. 780 sager blev behandlet af henholdsvis Kommissionen (122) og de nationale konkurrencemyndigheder (665). Udviklingen i de nationale konkurrencemyndigheders håndhævelsesindsats har været nogenlunde ensartet.

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

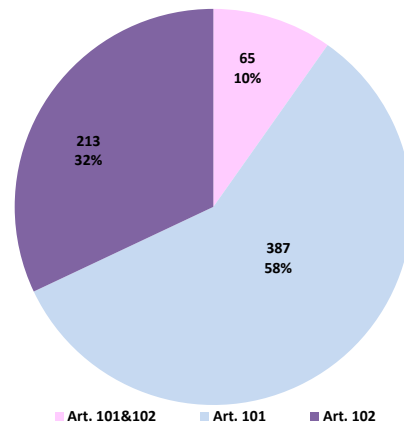
⁴ Se <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>.

Håndhævelsesafgørelser – maj 2004 til december 2013

KOMMISSIONEN: 122



**NATIONALE KONKURRENCE-
MYNDIGHEDER: 665**



9. Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder har prioriteret de groveste og mest skadelige former for konkurrencebegrænsende adfærd, især karteller, der står for en væsentlig del af antallet af indgreb. En ret stor del af deres aktiviteter var rettet mod misbrug af en dominerende stilling på liberaliserede markeder såsom energi, telekommunikation og transport, og navnlig de former for adfærd, der kan holde konkurrenter ude fra markedet.
10. Kommissionens og de nationale konkurrencemyndigheders betydelige fælles håndhævelsesindsats kan analyseres ud fra flere synsvinkler: 1) hvilke typer overtrædelser, der var tale om, 2) hvilke sektorer, der særligt var i fokus, og 3) hvilken type procedure, der blev anvendt.

Håndhævelsesaktivitet efter overtrædelsestyper

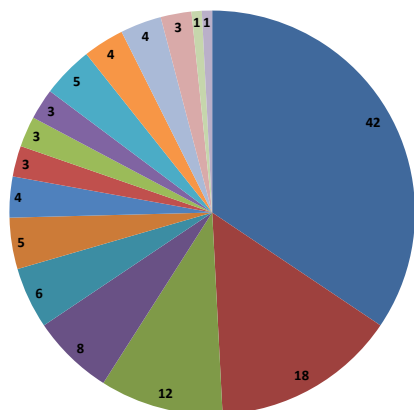
11. Kommissionen har især prioriteret kampen mod karteller, der er den mest skadelige konkurrencebegrænsende overtrædelse. For Kommissionens vedkommende udgør denne type næsten 48 % af håndhævelsesaktiviteterne. Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder har udviklet og tilpasset deres straflempelsesordninger, der er vigtige værktøjer til at afsløre karteller, og har forstærket deres kapacitet til at efterforske karteller, især ved hjælp af nye teknologier og midler til effektiv indsamling af digitale data.
12. Andre horisontale aftaler står for 15 % af Kommissionens håndhævelsesindsats. Kommissionen er skredet ind overfor adfærd, der har haft væsentlige negative virkninger for forbrugerne, såsom konkurrenceklausuler i telekommunikationssektoren og horisontal prisfastsættelse i betalingssektoren. Vertikale aftaler udgør 9 % af Kommissionens aktiviteter og omfatter konkurrencebegrænsninger mellem bilproducenter og deres partnere i eftersalgsløbet med det formål at udelukke uafhængige bilværksteder fra eftersalgsmarkedet.

13. Ligesom Kommissionen har også de nationale konkurrencemyndigheder koncentreret deres håndhævelsesindsats om karteller (27 %). Desuden håndterede de nationale konkurrencemyndigheder en lang række andre horisontale former for aftalepraksis (19 %), herunder enkeltstående informationsudveksling, hvor informationsudvekslingen ikke indgik i en bredere kartelaftale. De nationale konkurrencemyndigheder har også meget aktivt grebet ind over for vertikale former for aftaler (27 %), især prisbinding, konkurrencebegrænsende former for eksklusiv distribution og eksklusive købsaftaler og restriktioner vedrørende parallelhandel.
14. Anvendelsen af artikel 102 i TEUF tegner sig FOR 20 % af Kommissionens håndhævelsesindsats. Der har hovedsagelig været fokus på ekskluderende adfærd (84 %), som udelukker konkurrenter eller begrænser effektiv konkurrence. Kommissionen har behandlet sager om ekskluderende adfærd i form af bl. a. leveringsnægtelse, rabatter, kombinationsklausuler og "bundling", avancepres og eksklusivitetsklausuler samt knap så konventionelle former såsom betaling for at få en konkurrent til at udskyde eller annullere lanceringen af sine produkter. Der var ikke helt så mange sager om udnyttende misbrug (16 %) i form af f. eks. overpriser. På tilsvarende måde drejede hovedparten af de nationale konkurrencemyndigheders sager sig om ekskluderende misbrug (65 %). De behandlede også et stort antal sager, der drejede sig om både ekskluderende og udnyttende misbrug (22 %), og sager, der kun drejede sig om udnyttende misbrug (15 %). De former for ekskluderende adfærd, der blev undersøgt af de nationale konkurrencemyndigheder, omfatter hele spektret af de klassiske former for misbrug samt knap så typiske former såsom nedgørelse af konkurrenters produkter. De sager, som de nationale konkurrencemyndigheder har taget op vedrørende udnyttende misbrug, omfatter indgreb over for urimelig prisfastsættelse fra dominerende energiproducenters side og alt for høje takster fra forvaltningsselskabers side.

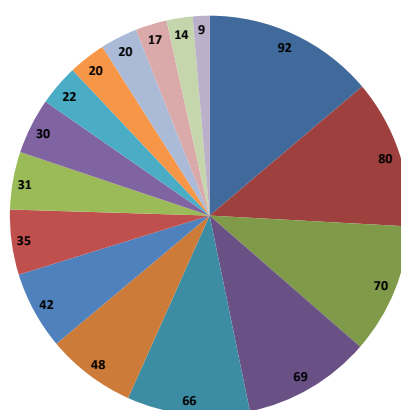
Håndhævelsesaktivitet efter sektor

15. En sektormæssig opdeling af Kommissionens og de nationale konkurrencemyndigheders håndhævelsesaktiviteter viser, at selv om der har været tale om en lang række produkter og tjenesteydelser, er der en række centrale sektorer, som har været særligt fremtrædende.

KOM



**NATIONALE KONKURRENCE-
MYNDIGHEDER**





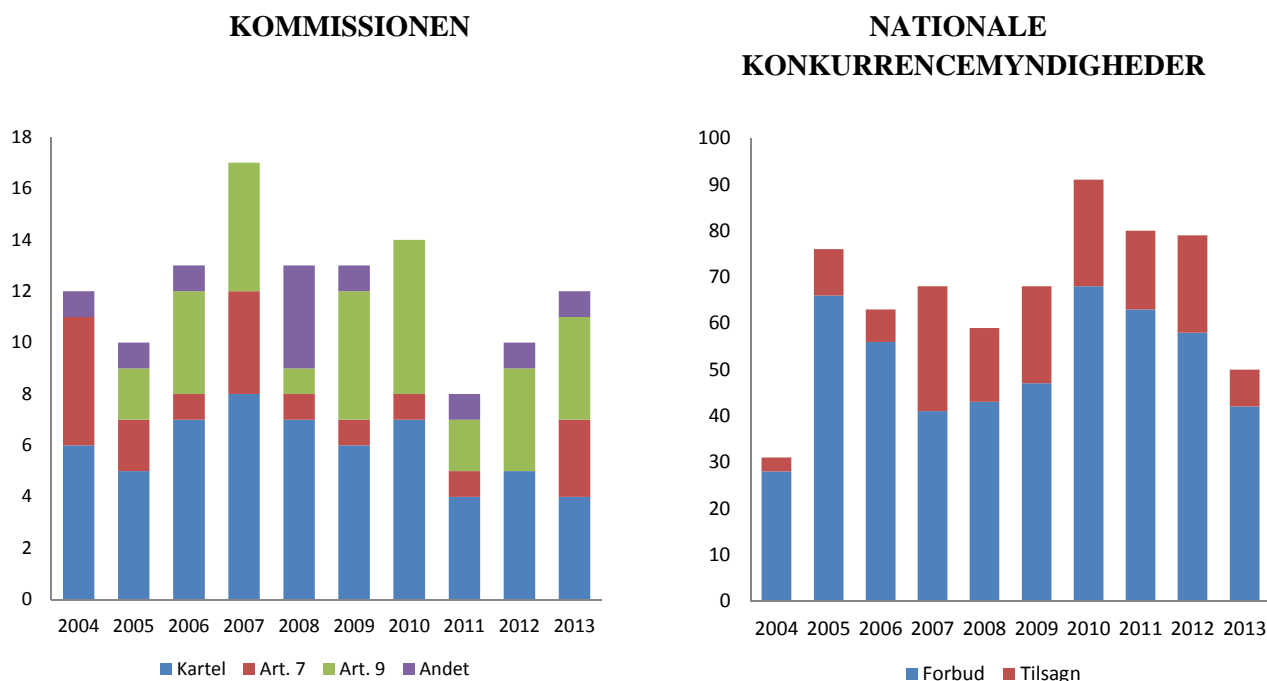
16. Den sektor, Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder har undersøgt mest, er råstof- og fremstillingsindustrien (henholdsvis 42 og 92 afgørelser). Dette er i høj grad udtryk for den høje prioritering af kampen mod karteller, hvoraf der blev afsløret flest i denne sektor.
17. Både Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder har haft fokus på nyligt liberaliserede sektorer eller sektorer, der er ved at blive liberaliseret, såsom telekommunikation, medier, energi og transport, idet disse sektorer ofte er kendetegnet ved høj markedsconcentration og/eller tilstedeværelse af dominerende operatører. For eksempel er energisektoren den sektor, hvor der er næstflest afgørelser (18 og 80 for henholdsvis Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder).
18. De nationale konkurrencemyndigheder har været særligt aktive i transportsektoren (69) og fødevarerektoren (70). Andre centrale håndhævelsesområder har været medier (66), telekommunikation (48), forbrugsgoder (42), andre tjenesteydelser (35) og de liberale erhverv (31). Kommissionen var meget aktiv i IT-sektoren (12), som er vigtige for væksten i EU's økonomi, og hvor mange af aktørerne har global rækkevidde. De resterende 50 afgørelser fra Kommissionen er spredt ud over 13 forskellige sektorer, idet fødevarer og detailhandel tegner sig for det højeste antal (8).

Håndhævelsesaktivitet efter proceduretype

19. For både Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder er forbudsafgørelser det vigtigste middel til håndhævelse af EU's konkurrenceregler. Anvendelse af forbudsafgørelser fra Kommissionens side blev gjort lettere med indførelsen af forligsproceduren i kartelsager. Sådanne fremskyndede procedurer findes også i en række medlemsstater.
20. Forordning 1/2003 gav Kommissionen et forbedret sæt håndhævelsesværktøjer, især muligheden for at træffe afgørelser, der gør tilsagn fra parterne bindende, således at de kan fuldbyrdes efter artikel 9. Denne beføjelse er siden blevet indført hos så godt som alle de nationale konkurrencemyndigheder, hvilket betyder, at forbuds- og tilsagnsafgørelser er de vigtigste værktøjer, der anvendes i Det Europæiske Konkurrencenetværk.
21. Det primære formål med tilsagnsafgørelser er at bevare den effektive konkurrence ved at gribe ind over for potentielt konkurrencebegrænsende adfærd og sikre et hurtigt resultat på markedet. Tilsagnsafgørelser giver mulighed for hurtigere løsning af konkurrenceproblemer på et mere samarbejdsorienteret grundlag. Sådanne afgørelser er ofte blevet vedtaget på markeder, der udvikler sig hurtigt, og/eller på markeder, der er ved at blive liberaliseret. Hvorvidt en myndighed følger en bestemt håndhævelsesmåde, beror på en række faktorer. En forbudsafgørelse kan vedtages,

hvis sagen kræver pålæg af bøder for at sanktionere tidligere adfærd, hvis den eneste indgrebsmulighed består i standsning af den konkurrencebegrænsende adfærd, eller hvis der er brug for at skabe klar juridisk præcedens. Anvendelsen af tilsagnsafgørelser afhænger også af, om parterne afgiver effektive, klare og præcise tilsagn.

Tilsagnsafgørelser og forbudsafgørelser



Samarbejde med de nationale domstole

22. Med forordning 1/2003 er de nationale domstole kommet til at spille vigtig rolle i anvendelsen af EU's konkurrenceregler. Forordningen indeholder en række bestemmelser, der har til formål at fremme en ensartet anvendelse ved de nationale domstole. I henhold til artikel 15 kan de nationale domstole anmode Kommissionen om en udtalelse om spørgsmål vedrørende anvendelse af EU's konkurrenceregler. Fra 2004 til 2013 afgav Kommissionen 26 udtalelser. Kommissionen kan også deltage som amicus curiae i nationale retssager. Denne mulighed har Kommissionen gjort brug af 13 gange i otte medlemsstater. Forordningen indeholder også en ordning, hvormed Kommissionen informeres om nationale domstolsafgørelser, men den har ikke fungeret optimalt.⁵

3. FORBEDRING AF DE NATIONALE KONKURRENCEMYNDIGHEDERS HÅNDHÆVELSE AF KONKURRENCEREGLERNE: INSTITUTIONELLE OG PROCEDUREMÆSSIGE FORHOLD

23. Forordning 1/2003 har medført en radikal ændring i den måde, hvorpå EU's konkurrencelovgivning håndhæves. EU's konkurrenceregler er i stort omfang blevet

⁵ Kommissionen har modtaget meget få nationale domstolsafgørelser vedrørende anvendelse af EU's konkurrenceregler.

"den gældende lovgivning" i hele EU. De nationale konkurrencemyndigheder har fået en helt central rolle i anvendelsen af EU's konkurrenceregler. Det har betydet, at det arbejde, der udføres inden for rammerne af ECN, er blevet stadig vigtigere for at sikre ensartet håndhævelse og give aktørerne mulighed for at få gavn af mere lige konkurrencevilkår.

24. Efter ti års samarbejde er der opnået en væsentlig grad af konvergens i anvendelsen af reglerne, men der er fortsat forskelle. De skyldes hovedsagelig de nationale konkurrencemyndigheders forskellige institutionelle stilling og forskellige nationale procedurer og sanktioner. Disse spørgsmål blev der stort set ikke taget højde for i forordning 1/2003, idet de er underlagt EU-lovgivningens principper om effektivitet og ækvivalens.
25. For at forstærke EU's konkurrencehåndhævelse i fremtiden er det nødvendigt at styrke de nationale konkurrencemyndigheders institutionelle stilling og samtidig skabe større konvergens mellem de nationale procedurer og sanktioner, der anvendes ved overtrædelse af EU's kartel- og monopolregler. Begge aspekter er af afgørende betydning for at sikre en ensartet håndhævelse af konkurrencereglerne i hele EU. I denne meddelelse peges der på en række områder, hvor der bør ske yderligere fremskridt i fremtiden.

De nationale konkurrencemyndigheders institutionelle stilling

26. EU-lovgivningen giver medlemsstaterne et stort spillerum ved udformningen af deres konkurrencerelaterede ordninger. Til trods for de manglende specifikke EU-lovgivningskrav har de nationale konkurrencemyndigheders stilling udviklet sig i retning af større autonomi og effektivitet. Mange nationale love indeholder særlige beskyttelsesregler for at sikre konkurrencemyndighedens uafhængighed og upartiskhed. For eksempel har nylige reformer i Cypern, Irland, Grækenland og Portugal styrket konkurrencemyndighedernes stilling.⁶ I andre medlemsstater har Kommissionen inden for rammerne af det europæiske semester anbefalet reformer, der kan styrke de nationale konkurrencemyndigheders institutionelle stilling og ressourcer⁷. Kommissionen har også nøje fulgt de situationer, hvor de nationale konkurrencemyndigheder er blevet lagt sammen med andre reguleringsmyndigheder. En sådan sammenlægning af kompetenceområder bør ikke føre til en svækkelse af konkurrencehåndhævelsen eller en nedskæring i de midler, der afsættes til konkurrencetilsyn.
27. For at sikre effektiv håndhævelse af EU's konkurrenceregler bør de nationale konkurrencemyndigheder være uafhængige, når de udøver deres funktioner, og bør have tilstrækkelige ressourcer. Der er stadig udfordringer i den henseende, især vedrørende de nationale konkurrencemyndigheders autonomi i forhold til de respektive regeringer samt udnævnelser og afskedigelser af de nationale konkurrencemyndigheders ledelse eller beslutningstagere. Der er ligeledes opstået spørgsmål om, hvordan man sikrer tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer. Dette er kommet til udtryk i den ECN-resolution, som lederne af de

⁶ Sådanne ændringer blev understøttet af de økonomiske tilpasningsprogrammer.

⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Det europæiske semester 2014 – Landespecifikke henstillinger, COM(2014) 400 final, s. 12.

nationale konkurrencemyndigheder har vedtaget om det fortsatte behov for effektive institutioner, som blev vedtaget på baggrund af nedskæringerne i ressourcerne hos en række myndigheder.⁸ Det blev i resolutionen bl.a. understreget, at der er behov for en passende infrastruktur og ekspertressourcer.

28. Desuden er de resultater, der er opnået til dato, skrøbelige, og der kan nå som helst ske tilbageskridt. Det stemmer ikke overens med, at der er tale om politikområder såsom telekommunikations-, energi- og jernbanesektoren, hvor EU-lovgivningen allerede stiller en række krav vedrørende uafhængighed samt finansielle og menneskelige ressourcer hos de nationale tilsynsmyndigheder.
29. Det er nødvendigt at sikre, at de nationale konkurrencemyndigheder kan udføre deres opgaver upartisk og uafhængigt. Til dette formål er der brug for minimumsgarantier, der kan sikre, at de nationale konkurrencemyndigheder og deres ledelse eller bestyrelsesmedlemmer er uafhængige, og at de råder over tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer. I den forbindelse er det vigtigt, at de nationale konkurrencemyndigheder har et separat budget med budgetautonomi, at der er klare og transparente udnævnelsesprocedurer for de nationale konkurrencemyndigheders ledelse eller bestyrelsesmedlemmer på grundlag af faglige kvalifikationer, at der er garantier, som sikrer, at der kun sker afskedigelser på et objektivt grundlag og uden sammenhæng med deres beslutningstagning, samt at der findes regler om interessekonflikter og uoverensstemmelser for deres ledelse eller bestyrelse.

Proceduremæssig konvergens

30. Procedurene for de nationale konkurrencemyndigheders anvendelse af EU's konkurrenceregler er hovedsagelig fastlagt i den nationale lovgivning – med forbehold af EU-lovgivningens generelle principper, især principperne om effektivitet og ækvivalens. Dette indebærer, at de nationale konkurrencemyndigheder anvender EU's konkurrenceregler på grundlag af forskellige procedurer.
31. Mange medlemsstater har på frivillig basis i større eller mindre omfang tilpasset deres procedurer til de procedureregler, der er udstukket for Kommissionen i forordning 1/2003. Det multilaterale arbejde i ECN har virket som en katalysator for større konvergens. Som opfølgning på 2009-rapporten vedtog ECN i 2013 syv henstillinger om centrale håndhævelsesbeføjelser⁹. Med støtte i disse henstillinger kan de nationale konkurrencemyndigheder nu over for de politiske beslutningstagere søge at udvirke, at de får stillet de nødvendige ressourcer til en effektiv håndhævelse til rådighed.
32. Der er på nuværende tidspunkt stadig forskelle inden for EU. Mens de fleste nationale konkurrencemyndigheder nu har de samme primære arbejdsredskaber som Kommissionen, er der stadig nogle, som mangler grundlæggende beføjelser som f.eks. beføjelse til at foretage kontrolbesøg i andre lokaler end forretningslokaler. Ikke alle de nationale konkurrencemyndigheder har udtrykkelige beføjelser til at prioritere deres håndhævelsesindsats, dvs. vælge hvilke sager, der skal efterforskes. Der er også forskelle i omfanget af undersøgelsesbeføjelser, f.eks. har de nationale

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

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

konkurrencemyndigheder måske beføjelse til at aflægge kontrolbesøg, men må ikke forsegle lokaler eller på effektiv vis indsamle digitalt bevismateriale. På tilsvarende måde har alle de nationale konkurrencemyndigheder beføjelse til at vedtage forbudsafgørelser, men nogle af dem må ikke afgive påbud af strukturel karakter. Nogle nationale konkurrencemyndigheder må ikke på effektiv vis sanktionere manglende overholdelse af en tilsagnsafgørelse eller håndhæve deres beføjelser med hensyn til kontrolbesøg.

33. ECN-henstillinger er meget nyttige i praksis, men hvis de proceduremæssige forskelle skyldes nationale retsordninger og traditioner, kan der ikke altid opnås konvergens ved hjælp af sådanne "bløde" værktøjer. Desuden kan de resultater, der er opnået med hensyn til konvergens, altid forsvinde igen. Forskelle i procedureregler fører til omkostninger og usikkerhed for virksomheder, der opererer på tværs af landegrænserne.
34. Det er nødvendigt at sikre, at alle de nationale konkurrencemyndigheder har et komplet sæt beføjelser til rådighed, der har omfattende rækkevidde, og som er effektive. De helt centrale undersøgelsesbeføjelser, de nationale konkurrencemyndigheders ret til at prioritere håndhævelsesindsatsen, de centrale beslutningstagningsbeføjelser samt de nødvendige håndhævelses- og bødeudstedelsesbeføjelser for at gennemtvinge undersøgelses- og beslutningstagningsbeføjelserne er vigtige elementer.

Forbedring af sanktionernes effektivitet

a. Bøder

35. EU-lovgivningen regulerer eller harmoniserer ikke sanktioner ved overtrædelse af EU's kartel- og monopolregler. Det er op til medlemsstaterne at sikre, at de indfører sanktioner, som er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og virker afskrækkende. Uanset hvilke sanktioner der finder anvendelse i en jurisdiktion, er det almindeligt anerkendt, at håndhævelse af kartel- og monopolreglerne ikke kan være effektiv, hvis man ikke kan pålægge virksomhederne afskrækkende civile/administrative bøder.
36. Vedvarende fokus på effektive bødepålæg har medvirket til at opnå en høj grad af frivillig konvergens, idet mange nationale konkurrencemyndigheder anvender en ensartet grundlæggende metodologi til fastsættelse af bøder. Der er stadig forskelle vedrørende de grundlæggende principper for beregning af bødens størrelse såsom det grundlag, der anvendes til beregning af bødens grundbeløb, og metoden til indregning af grovheden og varigheden.
37. I den forudgående fase volder også grundlæggende spørgsmål vedrørende de potentielle modtagere af en bøde og spørgsmål om erstatningsansvar problemer. For det første er der en medlemsstat, hvor det i øjeblikket ikke er muligt at pålægge virksomheder afskrækkende civile eller administrative bøder. For det andet stemmer det grundlæggende begreb "virksomhed", der anvendes til beregning af bødens størrelse, ikke altid overens med EU-lovgivningens virksomhedsbegreb som fortolket af EU's domstole, hvilket kan have konsekvenser for spørgsmålet om moderselskabers ansvar og økonomisk succession. Desuden har nogle nationale konkurrencemyndigheder stadig ikke beføjelse til at pålægge virksomhedssammenslutninger bøder. Endelig bliver det maksimumgrænsen for en

virksomheds omsætning fortolket og anvendt forskelligt i visse medlemsstater. De nævnte forskelle kan føre til meget afvigende resultater med hensyn til bøder, og nogle af dem har måske ikke den ønskede afskrækkende virkning.

38. For at gøre håndhævelse af EU's kartel- og monopolregler mere ensartet og effektiv inden for EU er det nødvendigt at sikre, at alle de nationale konkurrencemyndigheder har effektive beføjelser til at pålægge virksomheder og virksomhedssammenslutninger afskrækkende bøder. Det er i den forbindelse vigtigt at sikre, at de nationale konkurrencemyndigheder kan pålægge virksomheder og virksomhedssammenslutninger effektive civile/administrative bøder for overtrædelse af EU's konkurrenceregler, at der findes grundlæggende regler for hensyntagen til overtrædelsens grovhed og varighed, at der i lovgivningen er fastsat en ensartet maksimumgrænse, og at virksomheder kan pålægges bøder i overensstemmelse med den faste retspraksis ved EU's domstole, især i relation til moderselskabers ansvar og succession. Ved de foranstaltninger, der eventuelt træffes med henblik herpå, må man finde den rette balance mellem øget konvergens i de grundlæggende bøderegler og et passende spillerum for de nationale konkurrencemyndigheder, når de pålægger bøder i individuelle sager.

b. Straflempelse

39. ECN's modelordning for straflempelse¹⁰ er et godt eksempel på, hvordan ECN er i stand til at udvikle effektive politiske værktøjer. ECN's modelordning viser, hvordan man kan udforme et avanceret straflempelsesprogram. Det har været en væsentlig katalysator med hensyn til at tilskynde så godt som alle medlemsstater og/eller nationale konkurrencemyndigheder til at indføre og udvikle deres egne straflempelsespolitikker. Der er sket en betydelig tilpasning til modelordningen, og den revision af ECN-modellen, der blev foretaget i 2012, er nu i gang med at blive implementeret.
40. Et veludformet straflempelsesprogram er et helt afgørende værktøj til effektivt at kunne skride ind over for de groveste overtrædelser, især karteller med hemmelig prisfastsættelse og markedsdeling. Der er imidlertid ikke noget krav på EU-plan om, at der skal være et straflempelsesprogram, og der kan altid sættes spørgsmålstejn ved det optimale konvergensniveau. Det er nødvendigt at sikre, at de resultater, der er opnået via straflempelsesprogrammerne, fastholdes.

c. Forholdet mellem straflempelsesprogrammer for virksomheder og sanktioner over for privatpersoner

41. Ud over de bøder, der kan pålægges virksomheder, har størstedelen af medlemsstaterne indført sanktioner, som kan pålægges privatpersoner for overtrædelse af konkurrencelovgivningen. Hvis der ikke er adgang til straflempelse for medarbejdere i virksomheder, som overvejer at søge om straflempelse, kan det afholde virksomhederne fra at samarbejde med myndighederne i EU. Risikoen for efterforskning og sanktioner over for medarbejdere kan afholde potentielle virksomheder fra at søge om straflempelse.

¹⁰ Se <http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>.

42. I øjeblikket findes der kun i nogle få jurisdiktioner tilstrækkelige ordninger til beskyttelse af medarbejdere i virksomheder mod individuelle sanktioner, hvis de samarbejder inden for rammerne af Kommissionens eller en national konkurrencemyndigheds straflempelsesprogram for virksomheder. Det bør overvejes at rette op på det misforhold mellem straflempelsesprogrammer for virksomheder og sanktioner over for privatpersoner, der findes på medlemsstatsniveau.

4. KONKLUSION

43. Forordning 1/2003 indebar en gennemgribende ændring af hele den måde, hvorpå konkurrencereglerne håndhæves. Håndhævelsen af EU's konkurrenceregler er blevet styrket markant som følge af de resultater, Kommissionen, ECN og de nationale konkurrencemyndigheder har opnået. Kommissionen har opnået fine håndhævelsesresultater i sin efterforskning af en lang række sager og undersøgelser i centrale sektorer i økonomien. Den har også ydet vejledning til aktører, nationale konkurrencemyndigheder og nationale domstole. Der har været en dynamisk udvikling med tæt samarbejde inden for ECN, hvilket har understøttet en ensartet anvendelse af EU's konkurrenceregler i hele EU. De nationale konkurrencemyndigheder har fået en central rolle i anvendelsen af EU's konkurrenceregler og har styrket håndhævelsen markant.
44. Alle disse elementer har bidraget til den effektive håndhævelse af EU's konkurrenceregler igennem de sidste ti år. Konkurrencen har bidraget til at give forbrugerne større valgmuligheder mellem varer og tjenesteydelser af højere kvalitet og til lavere priser. Den har spillet en central rolle for en øget produktivitet og effektivitet i de europæiske virksomheder, hvilket er af helt afgørende betydning for en mere konkurrencedygtig økonomi og en bæredygtig vækst i EU.
45. Det er imidlertid vigtigt at bygge videre på disse resultater for fuldt ud at skabe et fælles konkurrencehåndhævelsesområde i EU.
46. Der er i den forbindelse især behov for:
- at skabe yderligere garanti for de nationale konkurrencemyndigheders uafhængighed i udøvelsen af deres opgaver og for, at har tilstrækkelige ressourcer
 - at sikre, at de har et komplet sæt effektive undersøgelses- og beslutningsbeføjelser til rådighed
 - at sikre, at der i alle medlemsstater er tilstrækkelige beføjelser til at pålægge passende og afskrækkende bøder og veludformede straflempelsesprogrammer samt overveje, hvordan det bedst kan undgås, at virksomhederne afholder sig fra at søge om straflempelse.

Kommissionen vil overveje, hvordan disse mål bedst kan nås.