EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.11.2024
COM(2024) 558 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1 af 11. december 2018 om styrkelse af de nationale konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve konkurrencereglerne effektivt og sikring af et velfungerende indre marked

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1 af 11. december 2018 om styrkelse af de nationale konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve konkurrencereglerne effektivt og sikring af et velfungerende indre marked

1. ECN+-DIREKTIVET: OPRINDELSE OG MÅL

EU's konkurrenceregler har til formål at sikre effektiv konkurrence i det indre marked. Artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF") forbyder aftaler mellem to eller flere virksomheder, der begrænser konkurrencen, såsom karteller mellem konkurrenter om prisfastsættelse. Artikel 102 i TEUF forbyder virksomheder med en dominerende stilling på markedet at misbruge denne stilling, f.eks. ved at yde ulovlige rabatter eller anvende underbudspriser.

Siden 2004 har konkurrencemyndighederne i EU's medlemsstater ("de nationale konkurrencemyndigheder") i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 ([1]) haft beføjelse til at anvende EU's konkurrenceregler sammen med Kommissionen.

Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder håndhæver EU's konkurrenceregler i tæt samarbejde inden for Det Europæiske Konkurrencenetværk ("ECN"). Kommissionen undersøger normalt konkurrencebegrænsende praksis eller aftaler, der påvirker konkurrencen i tre eller flere medlemsstater, eller når det er relevant for at statuere et eksempel, som kan danne præcedens for hele EU. De nationale konkurrencemyndigheder har som regel gode forudsætninger for at gribe ind, når konkurrencen påvirkes mærkbart på deres område ([2]).

Ved at give de nationale konkurrencemyndigheder beføjelser skabte Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 et decentraliseret system til håndhævelse af EU's konkurrenceregler, men uden at fastsætte detaljerede midler og instrumenter til disse reglers anvendelse på nationalt plan. Det betød, at selv om de nationale konkurrencemyndigheder anvendte de samme materielle regler, var deres undersøgelses- og beslutningsbeføjelser underlagt national lovgivning.

Efter et årtis erfaring med det decentraliserede håndhævelsessystem identificerede Kommissionen nogle områder, hvor der var behov for en yderligere indsats ([3]). Den 22. marts 2017 foreslog Kommissionen et direktiv om styrkelse af de nationale

---

([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj ("forordning (EF) nr. 1/2003").

([2]) Se afsnit 2.1, "Fordelingsprincipper", i Kommissionens meddelelse om samarbejdet inden for netværket af konkurrencemyndigheder, EUT C 101 af 27.4.2004, s. 43.

([3]) Meddelelse fra Kommissionen, *Ti års håndhævelse af EU's kartel- og monopolregler i henhold til forordning 1/2003: Opnåede resultater og fremtidsperspektiver*, COM(2014) 453 final af 9. juli 2014.

konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve konkurrencereglerne effektivt og sikring af et velfungerende indre marked ([4]).

Den 11. december 2018 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet behørigt direktiv (EU) 2019/1 ([5]) ("ECN+-direktivet"). Det havde til formål at sikre, at de nationale konkurrencemyndigheder har: i) grundlæggende garantier for uafhængighed og ressourcer, ii) grundlæggende undersøgelses-, beslutnings- og bødeudstedelsesbeføjelser, iii) straflempelsesordninger og iv) mekanismer for gensidig bistand.

ECN+-direktivet trådte i kraft den 3. februar 2019. Medlemsstaterne skulle have gennemført ECN+-direktivet i deres nationale lovgivning senest den 4. februar 2021.

2. RAPPORTENS INDHOLD

Det fremgår af artikel 35 i ECN+-direktivet, at Kommissionen senest den 12. december 2024 skal forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen og anvendelsen af direktivet. Hvis det er relevant, kan Kommissionen revidere ECN+-direktivet og om nødvendigt fremsætte et lovgivningsforslag.

Denne rapport fokuserer på, hvordan de vigtigste bestemmelser i ECN+-direktivet er blevet gennemført i de medlemsstater, der har afsluttet gennemførelsesprocessen. De vigtigste forbedringer, som ECN+-direktivet har medført i disse medlemsstater, og de vigtigste spørgsmål, der er identificeret i forbindelse med direktivets gennemførelse, fremhæves. Den indeholder ligeledes en beskrivelse af den forventede udvikling i Den Europæiske Unions Domstols ("EU-Domstolens") praksis, som kan have yderligere indflydelse på visse aspekter af ECN+-direktivet.

Eftersom mange medlemsstater ikke har overholdt den toårige gennemførelsesfrist, er det stadig for tidligt at rapportere om, hvordan ECN+-direktivet er blevet gennemført, eller at foretage en meningsfuld revision af det.

3. KOMMISSIONENS ROLLE UNDER OG EFTER GENNEMFØRELSESPROCESSEN

3.1. Kommissionens tekniske bistand til medlemsstaterne

Kort efter ECN+-direktivets vedtagelse afholdt Kommissionen et møde med alle medlemsstaterne for at drøfte bestemmelserne. Som opfølgning og gennem hele den nationale lovgivningsproces besvarede Kommissionen spørgsmål fra medlemsstaterne om, hvordan ECN+-direktivets bestemmelser skal fortolkes, drøftede mulighederne for at gennemføre det og fremsatte uformelle bemærkninger til udkast til nationale gennemførelsesforanstaltninger ([6]).

([4]) COM(2017) 142 final af 22. marts 2017.

([5]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1 af 11. december 2018 om styrkelse af de nationale konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve konkurrencereglerne effektivt og sikring af et velfungerende indre marked, EUT L 11 af 14.1.2019, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj ("ECN+-direktivet").

([6]) Kommissionen er f.eks. blevet hørt om, hvorvidt en national konkurrencemyndigheds finansieringsordning er i overensstemmelse med kravene om uafhængighed i ECN+-direktivet (se artikel 4 og betragtning 17).

3.2. Overtrædelser som følge af manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger

22 medlemsstater overholdt ikke den toårige gennemførelsesfrist ([7]). I marts 2021 indledte Kommissionen traktatbrudsprocedurer mod disse medlemsstater for manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger. I 2022 og 2023 tog Kommissionen de næste skridt i traktatbrudsprocedurerne mod de medlemsstater, der stadig ikke havde meddelt nogen gennemførelsesforanstaltninger. I september 2022 rettede den således begrundede udtalelser til Estland, Luxembourg, Polen og Slovenien for manglende gennemførelse. I juli 2023 afgav den en begrundet udtalelse til Rumænien og indbragte Estland for EU-Domstolen.

I december 2023 havde alle medlemsstater undtagen Estland gennemført ECN+-direktivet. Traktatbrudssagen mod Estland for manglende gennemførelse verserer ved EU-Domstolen ([8]).

3.3. Kommissionens overensstemmelsesvurderinger af gennemførelsesforanstaltningerne

I overensstemmelse med retningslinjerne for bedre regulering ([9]) har Kommissionen overvåget gennemførelsen af ECN+-direktivet i medlemsstaterne ved at foretage overensstemmelsesvurderinger af både fuldstændigheden og overensstemmelsen af de nationale gennemførelsesforanstaltninger.

4. DE VIGTIGSTE BESTEMMELSER I ECN+-DIREKTIVET OG GENNEMFØRELSEN HERAF

4.1. Uafhængighed og ressourcer

Kapitel III i ECN+-direktivet sikrer, at de nationale konkurrencemyndigheder har de nødvendige garantier for uafhængighed, når de håndhæver EU's konkurrenceregler, og at de har de nødvendige ressourcer til at udføre deres arbejde, hvilket er en forudsætning for en effektiv håndhævelse af EU's konkurrenceregler.

Artikel 4 indfører et minimum af uafhængighedsgarantier for de nationale konkurrencemyndigheder. Medlemsstaterne kan frit fastsætte yderligere uafhængighedsgarantier. Direktivet tager sigte på operationel uafhængighed, hvilket betyder uafhængighed i udøvelsen af deres opgaver og beføjelser (se betragtning 17, 18 og 22). Medlemsstaterne skal sikre, at de nationale konkurrencemyndigheders ansatte ikke søger eller modtager instrukser fra regeringen eller nogen anden offentlig eller privat enhed og afstår fra handlinger, der er uforenelige med deres opgaver og beføjelser. Beslutningstagere må ikke afskediges af årsager relateret til en korrekt varetagelse af deres opgaver og beføjelser, og de skal udvælges, ansættes eller udpeges i overensstemmelse med klare og gennemsigtige procedurer. Endelig skal de nationale

([7]) Kun Danmark, Tyskland, Ungarn, Litauen og Nederlandene meddelte Kommissionen deres nationale gennemførelsesforanstaltninger senest (eller kort tid efter) den 4. februar 2021, som fastsat i artikel 34 i ECN+-direktivet.

([8]) Se sag C-577/23, Kommissionen mod Estland (ECN+-direktivet).

([9]) SWD(2021) 305 final, tilgængelig på https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf, s. 39 og 40.

konkurrencemyndigheder have beføjelse til selv at prioritere fuldt ud og til at kunne afvise formelle klager af prioriteringsmæssige årsager.

Artikel 5 indfører et krav om, at medlemsstaterne skal i) sikre, at de nationale konkurrencemyndigheder har de menneskelige, finansielle, tekniske og teknologiske ressourcer, der er nødvendige for at kunne varetage deres kerneopgaver i henhold til EU's konkurrenceregler, og ii) indrømme disse myndigheder uafhængighed i anvendelsen af det tildelte budget til disse opgaver. I betragtning 17 står der, at de bøder, som de nationale konkurrencemyndigheder pålægger for overtrædelser af EU's konkurrenceregler, ikke bør anvendes til at finansiere disse myndigheder direkte. Dette er for at sikre deres upartiskhed.

Næsten alle medlemsstater har i øjeblikket det minimum af uafhængighedsgarantier, som ECN+-direktivet kræver, i deres nationale lovgivning, herunder en udtrykkelig bestemmelse, der sikrer de nationale konkurrencemyndigheders operationelle uafhængighed. Langt de fleste medlemsstater sikrer også, at de nationale konkurrencemyndigheder har tilstrækkelige ressourcer til at varetage deres opgaver. Der er enten en udtrykkelig garanti i den nationale lovgivning eller en implicit garanti, da de nationale konkurrencemyndigheder kan øve indflydelse på de ressourcer, de har til rådighed, i budgettildelingsprocessen. Andre nationale konkurrencemyndigheder er primært selvfinansierende via obligatoriske bidrag fra virksomheder.

Gennemførelsen af dette kapitel i ECN+-direktivet har styrket de nationale konkurrencemyndigheders uafhængighed i de fleste medlemsstater. Dette er sket ved at vedtage udtrykkelige bestemmelser, der sikrer deres operationelle og budgetmæssige uafhængighed, fjerne tidligere ministerielle kontroller, indføre nye regler for at forhindre interessekonflikter, øge deres beslutningstageres beskyttelse mod uberettiget afskedigelse og indføre klare udvælgelseskriterier for disse beslutningstagere. En væsentlig forbedring i nogle medlemsstater er også beføjelsen til at fastsætte håndhævelsesmæssige prioriteter og afvise formelle klager af prioriteringsmæssige årsager.

Nogle medlemsstater har vedtaget udtrykkelige bestemmelser om, at den nationale konkurrencemyndighed skal have tilstrækkelige ressourcer til at udføre sine opgaver. I nogle få medlemsstater har den nationale konkurrencemyndighed modtaget yderligere budget- eller personaleressourcer efter direktivets gennemførelse.

Overensstemmelsesvurderingerne viser ikke desto mindre, at den nationale lovgivning i nogle få medlemsstater giver embedsmænd mulighed for at deltage i de nationale konkurrencemyndigheders sager.

I én medlemsstat omfatter den i henhold til direktivets artikel 4, stk. 3, nødvendige beskyttelse mod uberettiget afskedigelse af beslutningstagerne ikke alle beslutningstagere hos den nationale konkurrencemyndighed. Desuden definerer den nationale lovgivning i flere medlemsstater ikke klart de tilladte afskedigelsesgrunde, og navnlig hvad der udgør "alvorlige forseelser", som kan føre til afskedigelse. Én medlemsstat har også fastsat en yderligere afskedigelsesgrund ud over dem, der er fastsat i direktivet.

Nogle få medlemsstater mangler en gennemsigtig udpegningsprocedure og klare udvælgelseskriterier for beslutningstagerne hos deres nationale konkurrencemyndigheder.

I én medlemsstat har den nationale konkurrencemyndighed ikke en udtrykkelig beføjelse til at afvise formelle klager af prioriteringsmæssige årsager.

I nogle få medlemsstater er der ingen garantier for, at de nationale konkurrencemyndigheder har tilstrækkelige ressourcer til rådighed.

Endelig er de nationale konkurrencemyndigheder i nogle få medlemsstater underlagt visse regeringsgodkendelser, når de anvender deres tildelte budget.

4.2. Undersøgelsesbeføjelser og beslutningsbeføjelser

Kapitel IV i ECN+-direktivet fastlægger de effektive minimumsbeføjelser, som de nationale konkurrencemyndigheder skal have til at foretage undersøgelser og træffe afgørelser. Formålet er at sikre, at de nationale konkurrencemyndigheder ikke forhindres i effektivt at bringe en overtrædelse af EU's konkurrenceregler til ophør på grund af manglende beføjelser eller begrænsninger i deres anvendelsesområde.

Artikel 6-9 sikrer, at de nationale konkurrencemyndigheder råder over effektive undersøgelsesredskaber. I henhold til artikel 6 og 7 har myndighederne beføjelse til at foretage uanmeldte kontrolundersøgelser i forretningslokaler og andre lokaler. I henhold til artikel 8 har de beføjelse til at fremsætte anmodninger om oplysninger, og i henhold til artikel 9 har de beføjelse til at indkalde repræsentanter for virksomheder, repræsentanter for andre juridiske personer end virksomheder og fysiske personer til interviews.

Artikel 10-12 indfører et minimum af beslutningsbeføjelser, som de nationale konkurrencemyndigheder bør have. I henhold til artikel 10 har disse myndigheder beføjelse til at fastslå en overtrædelse, kræve, at virksomheden bringer den til ophør, og udstede et strukturelt eller adfærdsmæssigt påbud. De kan også fastslå, at der tidligere har foreligget en overtrædelse. I henhold til artikel 11 har de beføjelse til at træffe foreløbige forholdsregler på eget initiativ (ex officio). I henhold til artikel 12 kan de acceptere tilsagn fra virksomheder.

Hvad undersøgelsesbeføjelserne angår, har næsten alle medlemsstater tilpasset deres nationale lovgivning til direktivet. I nogle medlemsstater har dette ført til indførelsen af nye beføjelser, f.eks. beføjelse til at foretage kontrolundersøgelser i andre lokaler end forretningslokaler, foretage kontrolundersøgelser med bistand fra politiet, fortsætte kontrolundersøgelsen i egne eller udpegede lokaler, sende anmodninger om oplysninger til andre juridiske og fysiske personer og indkalde relevante personer til interviews. Nogle medlemsstater er gået videre end de minimumskrav, der er fastsat i direktivet, ved at give de nationale konkurrencemyndigheder beføjelse til at stille spørgsmål under kontrolundersøgelser i andre lokaler end forretningslokaler og til at forsegle sådanne lokaler og relevant dokumentation.

I flere medlemsstater viser overensstemmelsesvurderingerne dog visse begrænsninger i den nationale konkurrencemyndigheds beføjelse til at foretage uanmeldte kontrolundersøgelser i forretningslokaler og andre lokaler. Begrænsningen består oftest i, at myndigheden skal opfylde retlige standarder, som ikke er i overensstemmelse med dem, der er fastsat i direktivet. Der er også identificeret visse begrænsninger med hensyn til den nationale konkurrencemyndigheds beføjelse til at gennemgå og kopiere elektroniske dokumenter i forretningslokaler og til at fortsætte kontrolundersøgelsen i egne eller udpegede lokaler. Ikke alle medlemsstater har gennemført den forudgående retskendelse, som i henhold til ECN+-direktivet er påkrævet for kontrolundersøgelser i andre lokaler end forretningslokaler.

I nogle få medlemsstater er den nationale konkurrencemyndighed desuden afskåret fra at anmode om oplysninger fra andre fysiske og juridiske personer.

I andre medlemsstater er den nationale konkurrencemyndighed afskåret fra at indkalde repræsentanter for andre juridiske personer og/eller fysiske personer til interviews.

Med hensyn til beslutningsbeføjelser har alle medlemsstaterne nu det minimum af beføjelser, der er fastsat i ECN+-direktivet, i deres nationale lovgivning. Der er sket store forbedringer i nogle medlemsstater, hvor den nationale konkurrencemyndighed endnu ikke havde beføjelse til at udstede adfærdsmæssige eller strukturelle påbud, og i nogle få medlemsstater, hvor de nationale konkurrencemyndigheder tidligere ikke var i stand til at træffe foreløbige forholdsregler på eget initiativ. I nogle få medlemsstater er der indført en markedstest i proceduren for tilsagnsafgørelser. Nogle medlemsstater har benyttet ECN+-direktivets gennemførelse til at give deres nationale konkurrencemyndighed beføjelse til at vedtage forligsafgørelser, selv om dette er en beføjelse, der ikke er omfattet af direktivet.

Overensstemmelsesvurderingerne viser ikke desto mindre, at den nationale konkurrencemyndighed i nogle få medlemsstater er forpligtet til at godtgøre en "legitim interesse" for at fastslå, at der tidligere har foreligget en overtrædelse, hvilket er et krav, der ikke er fastsat i ECN+-direktivet.

4.3. Bøder og tvangsbøder

I henhold til kapitel V i ECN+-direktivet kan de nationale konkurrencemyndigheder pålægge virksomheder afskrækkende bøder.

Artikel 13 giver de nationale konkurrencemyndigheder mulighed for at pålægge bøder i deres egne administrative sager eller foranledige, at virksomheder pålægges bøder i ikkestrafferetlige retssager for overtrædelser af EU's konkurrenceregler. Den sikrer også, at de kan pålægge bøder for manglende overholdelse af undersøgelsesforanstaltninger eller afgørelser.

Artikel 14 indfører centrale parametre, som de nationale konkurrencemyndigheder skal tage hensyn til, når de fastsætter bødens størrelse. Den gør det også muligt at pålægge virksomhedssammenslutninger bøder på grundlag af deres medlemmers omsætning. Artikel 15 fastsætter et fælles minimumsgrundlag for den lovbestemte maksimale bøde, der kan pålægges for overtrædelser af EU's konkurrenceregler. Medlemsstaterne kan frit indføre højere maksimale bødesatser.

Artikel 16 giver beføjelse til at pålægge tvangsbøder for at sikre overholdelsen af undersøgelsesforanstaltninger og afgørelser.

Efter gennemførelsen af ECN+-direktivet har de nationale konkurrencemyndigheder i næsten alle medlemsstater beføjelse til at pålægge virksomheder og virksomhedssammenslutninger bøder og tvangsbøder, som er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

Der er foretaget væsentlige forbedringer i et par medlemsstater, hvor gennemførelsen af ECN+-direktivet har ført til betydelige ændringer i deres håndhævelsessystem. To medlemsstater er gået fra et rent strafferetligt håndhævelsessystem til et blandet civilretligt/strafferetligt system, hvor bøder nu også kan pålægges eller bekræftes af en civil domstol. To andre medlemsstater, som allerede havde et håndhævelsessystem, der var i overensstemmelse med direktivet, har benyttet lejligheden til at gøre deres system mere effektivt. I den ene medlemsstat er den nationale konkurrencemyndighed således ikke længere forpligtet til at indbringe en sag for en domstol, men kan pålægge bøder som led i sin egen sagsbehandling, og i den anden medlemsstat behøver den nationale

konkurrencemyndighed ikke længere at følge en strafferetlig procedure for at pålægge virksomheder bøder.

Desuden har nogle medlemsstater forhøjet de maksimale bødebeløb, mens andre har gjort det muligt at pålægge bøder for proceduremæssige overtrædelser. Begrebet "virksomhed" er blevet fastlagt i en anden medlemsstat, hvor moderselskaber og retssuccessorer nu kan pålægges bøder. I andre medlemsstater har de nationale konkurrencemyndigheder nu beføjelse til at pålægge virksomhedssammenslutninger bøder på grundlag af deres medlemmers omsætning og til at give sammenslutningen pligt til at anmode om bidrag fra sine medlemmer til dækning af bøden.

Overensstemmelsesvurderingerne viser ikke desto mindre, at der fortsat er visse begrænsninger i flere medlemsstater, hvor de nationale konkurrencemyndigheder er afskåret fra at pålægge proceduremæssige bøder for manglende overholdelse af undersøgelsesforanstaltninger og/eller afgørelser eller kun kan pålægge sådanne bøder for visse former for manglende overholdelse. I én medlemsstat skal den nationale konkurrencemyndighed desuden først holde en fysisk person i en ledende stilling ansvarlig, inden den pålægger virksomheden en bøde for denne overtrædelse. I en anden medlemsstat er det maksimale bødebeløb, som den nationale konkurrencemyndighed kan pålægge for overtrædelser af EU's konkurrenceregler, ikke i overensstemmelse med kravene i ECN+-direktivet.

4.4. Straflempelse

Kapitel VI i ECN+-direktivet fastsætter harmoniserede regler for nationale straflempelsesordninger. Straflempelsesordninger er et vigtigt redskab til at afsløre karteller. Formålet er at øge retssikkerheden for virksomheder, der ønsker at ansøge om straflempelse, og dermed sikre, at de har et incitament til at samarbejde med Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder, ved at mindske forskellene mellem de straflempelsesordninger, der er gældende i medlemsstaterne.

Artikel 17 fastsætter ensartede betingelser for indrømmelse af bødefritagelse for virksomheder, der afslører deres deltagelse i hemmelige karteller. Artikel 18 fastsætter betingelserne for at indrømme en bødenedsættelse for virksomheder, der ikke kan opnå fuld bødefritagelse, men som fremlægger bevismateriale, der har en betydelig merværdi med hensyn til at bevise eksistensen af et hemmeligt kartel. Artikel 19 præciserer de generelle betingelser, som enhver ansøger, der anmoder om straflempelse, skal opfylde, idet det sikres, at de samarbejder fuldt ud, og at deres deltagelse i kartellet bringes til ophør. Artikel 20 indeholder ensartede regler om form, forelæggelse og sprog for redegørelser med henblik på straflempelse.

Artikel 21 indfører harmoniserede regler for forhåndsregistrering med henblik på ansøgning om bødefritagelse. Disse forenklede ansøgninger om bødefritagelse giver virksomhederne mulighed for at få en plads i køen til straflempelse, samtidig med at de indsamler tilstrækkelige oplysninger og beviser til at kunne opnå bødefritagelse. Artikel 22 indfører et strømlinet system for forkortede ansøgninger. Den giver ansøgere, der har ansøgt Kommissionen om straflempelse, mulighed for at indgive forkortede ansøgninger til de nationale konkurrencemyndigheder vedrørende det samme hemmelige kartel.

Endelig indfører artikel 23 beskyttelse mod administrative og strafferetlige sanktioner for nuværende og tidligere ansatte hos ansøgere om bødefritagelse, forudsat at visse betingelser er opfyldt.

Alle medlemsstater har nu straflempelsesordninger, der følger ensartede regler og procedurer. ECN+-direktivets gennemførelse har resulteret i indførelsen af administrative straflempelsesordninger i to medlemsstater. I andre medlemsstater er straflempelsesordningerne blevet kodificeret i primær eller sekundær lovgivning. Mere generelt har gennemførelsen ført til større harmonisering mellem straflempelsesordningerne i hele EU. I nogle medlemsstater har gennemførelsen også resulteret i indførelsen af forhåndsregistrering og forkortede ansøgninger. Andre medlemsstater har indført beskyttelse mod strafferetlige sanktioner for ansatte hos ansøgere om bødefritagelse.

Alle medlemsstater har gennemført ECN+-direktivets centrale bestemmelser om straflempelse. Overensstemmelsesvurderingerne viser ikke desto mindre, at de nationale konkurrencemyndigheder i nogle få medlemsstater ikke er afskåret fra at anmode virksomhederne om yderligere oplysninger, efter at de har indgivet en forkortet ansøgning, og/eller at de ikke er forpligtet til kun undtagelsesvis at anmode om en fuldstændig ansøgning, inden Kommissionen har truffet afgørelse om, hvorvidt den agter at forfølge sagen.

I nogle få medlemsstater er beskyttelse mod administrative og/eller strafferetlige sanktioner for ansatte hos ansøgere om bødefritagelse enten ikke fastsat i national ret eller kræver desuden, at den ansatte indgiver en individuel ansøgning om bødefritagelse. I en anden medlemsstat giver den nationale lovgivning den offentlige anklager vide skønsbeføjelser til at beslutte, om disse personer skal retsforfølges eller straffes.

Et beslægtet spørgsmål er, at flere medlemsstater ikke specifikt kræver, at de nationale konkurrencemyndigheder sikrer den nødvendige kontakt mellem de kompetente retsforfølgende eller sanktionerende myndigheder i deres medlemsstater og konkurrencemyndighederne i andre medlemsstater for at sikre, at ansatte hos ansøgere om bødefritagelse beskyttes mod administrative og/eller strafferetlige sanktioner i grænseoverskridende situationer.

4.5. Gensidig bistand

Kapitel VII i ECN+-direktivet indfører harmoniserede regler, der letter den gensidige bistand mellem de nationale konkurrencemyndigheder. Disse mekanismer for gensidig bistand sætter de nationale konkurrencemyndigheder i stand til effektivt at håndhæve konkurrencelovgivningen uden for deres grænser, hvilket gør det muligt for det decentraliserede system til håndhævelse af EU's konkurrenceregler at fungere som et sammenhængende hele.

Artikel 24 giver embedsmænd fra de nationale konkurrencemyndigheder mulighed for at deltage i og yde bistand i forbindelse med kontrolundersøgelser og interviews, der foretages af en anden national konkurrencemyndighed på deres vegne. Den sætter også de nationale konkurrencemyndigheder i stand til at anvende deres undersøgelsesbeføjelser til at fastslå manglende overholdelse af foranstaltninger og afgørelser truffet af andre nationale konkurrencemyndigheder. I henhold til artikel 25 og 26 kan de nationale konkurrencemyndigheder anmode hinanden om at meddele dokumenter og fuldbyrde afgørelser på deres vegne ved hjælp af et ensartet instrument.

Artikel 27 og 28 fastsætter generelle principper for samarbejde, f.eks. i forbindelse med lovvalg, indholdet af det ensartede instrument, sprogkrav, dækning af omkostninger, muligheden for at afvise bistand og behandling af tvister vedrørende anmodninger om gensidig bistand.

ECN+-direktivet har styrket samarbejdet mellem de nationale konkurrencemyndigheder. Det har givet disse myndigheder en ny beføjelse til at anvende deres undersøgelsesforanstaltninger til at fastslå manglende overholdelse af undersøgelsesforanstaltninger og afgørelser truffet af andre nationale konkurrencemyndigheder. Det har også indført det "ensartede instrument", som nu gør det lettere for de nationale konkurrencemyndigheder at få deres dokumenter meddelt eller fuldbyrdet i andre medlemsstater.

Overensstemmelsesvurderingerne viser ikke desto mindre, at de nationale konkurrencemyndigheder i flere medlemsstater ikke udtrykkeligt har beføjelse til at anvende undersøgelsesforanstaltninger til at kontrollere overholdelsen af undersøgelsesforanstaltninger og afgørelser truffet af andre nationale konkurrencemyndigheder eller til at anmode om en sådan gensidig bistand eller udveksle oplysninger, der er indsamlet i den forbindelse, med henblik på at anvende dem som bevismateriale i deres håndhævelsessager.

I flere medlemsstater er der enten ingen udtrykkelig beføjelse til at anmode om meddelelse af dokumenter eller fuldbyrdelse af afgørelser fra andre nationale konkurrencemyndigheder, eller denne beføjelse er underlagt strengere betingelser end dem, der er fastsat i direktivet. Endelig udelukker nogle få medlemsstater ikke muligheden for at anvende nationale forældelsesfrister på bødeafgørelser truffet af andre nationale konkurrencemyndigheder, hvilket kan forhindre disse myndigheder i at yde den ønskede gensidige bistand.

4.6. Forældelsesfrister

Kapitel VIII i ECN+-direktivet indeholder regler om forældelsesfrister for de nationale konkurrencemyndigheders pålæggelse af bøder og tvangsbøder.

I henhold til artikel 29, stk. 1, skal nationale forældelsesfrister suspenderes eller afbrydes i hele det tidsrum, hvor en anden national konkurrencemyndighed eller Kommissionen behandler håndhævelsessager om den samme overtrædelse af EU's konkurrenceregler. Dette sikrer, at systemet med parallelle kompetencer inden for ECN fungerer effektivt, og at andre nationale konkurrencemyndigheder ikke forhindres i efterfølgende at undersøge den pågældende adfærd eller træffe en afgørelse.

I henhold til artikel 29, stk. 2, skal medlemsstaterne sikre, at deres forældelsesfrister suspenderes eller afbrydes, så længe deres nationale konkurrencemyndigheders bødeafgørelser er underlagt domstolsprøvelse. Dette forhindrer, at langvarige appelsager påvirker de nationale konkurrencemyndigheders beføjelse til at pålægge bøder eller tvangsbøder.

En stor forbedring som følge af ECN+-direktivet er, at alle medlemsstater nu har en regel, der sikrer, at deres nationale konkurrencemyndigheders beføjelse til at pålægge bøder og tvangsbøder ikke forældes, når Kommissionen eller en anden national konkurrencemyndighed behandler den samme overtrædelse.

Overensstemmelsesvurderingerne viser ikke desto mindre, at nogle få nationale lovgivninger er tvetydige med hensyn til, om suspensionen eller afbrydelsen omfatter alle virksomheder, der er involveret i overtrædelsen. Andre nationale lovgivninger gør det kun muligt at udløse suspensionen eller afbrydelsen, hvis der er truffet visse foranstaltninger (f.eks. en formel indledning af sagen).

4.7. Almindelige bestemmelser

Kapitel IX i ECN+-direktivet indeholder almindelige bestemmelser om de nationale administrative konkurrencemyndigheders rolle ved de nationale retter, parternes aktindsigt, begrænsning af adgangen til og brugen af oplysninger og antagelse af bevismateriale ved de nationale konkurrencemyndigheder.

Artikel 30 sikrer, at de nationale administrative konkurrencemyndigheder har beføjelse til at indbringe og/eller forsvare deres sager ved de nationale retter.

Artikel 31 har til formål at begrænse anvendelsen af visse kategorier af oplysninger, som virksomheder indgiver til de nationale konkurrencemyndigheder i forbindelse med håndhævelsessager. Ved at øge retssikkerheden med hensyn til beskyttelsen af disse oplysninger sigter ECN+-direktivet mod at sikre effektiviteten af håndhævelsesprocedurer og af straflempelses- og forligsordninger.

Artikel 31, stk. 2, indfører en generel tavshedspligt for de nationale konkurrencemyndigheder og deres ansatte. Artikel 31, stk. 3, begrænser adgangen til redegørelser med henblik på straflempelse og forligsredegørelser i alle relevante sager, hvor disse dokumenter kan ende, f.eks. i straffesager, hvor de nationale konkurrencemyndigheder har pligt til at overføre deres sagsakter til den offentlige anklager. Artikel 31, stk. 4, begrænser den måde, som parter, der har opnået aktindsigt i nationale konkurrencemyndigheders håndhævelsessagers akter, kan anvende oplysninger fra redegørelser med henblik på straflempelse eller forligsredegørelser på. Artikel 31, stk. 5, forbyder parterne at anvende visse kategorier af oplysninger i sager ved de nationale retter, så længe der verserer en håndhævelsessag ved den nationale konkurrencemyndighed. Endelig fastsætter artikel 31, stk. 6, særlige betingelser for udveksling af redegørelser med henblik på straflempelse mellem nationale konkurrencemyndigheder.

Artikel 32 sikrer, at alle former for bevismateriale kan antages af de nationale konkurrencemyndigheder, uanset hvilken form de har, og hvilket medie de er lagret på.

Efter gennemførelsen af ECN+-direktivet har de nationale konkurrencemyndigheder i alle medlemsstater beføjelse til at indbringe og/eller forsvare deres sager ved de nationale retter. Overensstemmelsesvurderingerne viser dog, at de nationale konkurrencemyndigheder i nogle medlemsstater ikke har ret til at appellere en national domstols afslag på at give forudgående tilladelse til kontrolundersøgelser.

I alle medlemsstater er de nationale konkurrencemyndigheder og deres ansatte underlagt tavshedspligt. Desuden har alle medlemsstater i deres nationale lovgivninger fastsat nogle begrænsninger for anvendelsen af visse kategorier af oplysninger, navnlig redegørelser med henblik på straflempelse og forligsredegørelser.

Overensstemmelsesvurderingerne viser ikke desto mindre visse begrænsninger. I langt de fleste medlemsstater begrænser den nationale lovgivning ikke adgangen til redegørelser med henblik på straflempelse og forligsredegørelser i alle relevante sager, hvor disse dokumenter kan ende. I nogle få medlemsstater er anvendelsen af oplysninger, der opnået fra redegørelser med henblik på straflempelse og forligsredegørelser gennem aktindsigt, ikke udtrykkeligt begrænset til de særlige omstændigheder, der er beskrevet i ECN+-direktivet. I nogle medlemsstater er der desuden enten ikke fastsat en begrænsning med hensyn til anvendelsen af visse kategorier af oplysninger, så længe der verserer en

håndhævelsessag ved den nationale konkurrencemyndighed, eller også omfatter den ikke alle nationale retssager.

I alle medlemsstater kan alle former for bevismateriale antages af de nationale konkurrencemyndigheder, uanset hvilken form de har, og hvilket medie de er lagret på.

5. FORVENTET UDVIKLING I RETSPRAKSIS I FORBINDELSE MED ECN+-DIREKTIVET

Efter vedtagelsen af ECN+-direktivet blev der indgivet en række anmodninger om præjudicielle afgørelser til EU-Domstolen vedrørende forpligtelser i henhold til ECN+-direktivet.

Sag C-2/23, FL und KM Baugesellschaft og S, er en anmodning fra Østrig om vejledning om, hvorvidt den nationale lovgivning kan give anklagere i straffesager adgang til og mulighed for at anvende redegørelser med henblik på straflempelse og forligsredegørelser. EU-Domstolens afgørelse forventes at give vejledning om beskyttelse af redegørelser med henblik på straflempelse og forligsredegørelser (artikel 31, stk. 3) i forbindelse med samarbejdet mellem nationale konkurrencemyndigheder og andre tilsynsmyndigheder eller retsforfølgende myndigheder.

Forenede sager C-258/23 til C-260/23, Imagens Médicas Integradas m.fl., samt sag C-132/24, Apap m.fl., og C-195/24, Blueotter m.fl., er anmodninger fra Portugal om vejledning om, hvorvidt e-mailkorrespondance kan beslaglægges ved kontrolundersøgelser i forretningslokaler uden forudgående retskendelse. Sag C-619/23, Ronos, er en anmodning fra Bulgarien om vejledning om, hvorvidt forfatningsmæssige garantier kan begrænse beføjelsen til at gennemgå chatkorrespondance i en applikation på en bærbar computer, der findes under kontrolundersøgelser i forretningslokaler. Disse afgørelser fra EU-Domstolen forventes at præcisere kontrolundersøgelsesbeføjelserne (artikel 6), antagelsen af bevismateriale (artikel 32) og medlemsstaternes pligt til at udforme proceduremæssige garantier på en sådan måde, at der skabes balance mellem virksomhedernes grundlæggende rettigheder og pligten til at sikre en effektiv håndhævelse af EU's konkurrenceregler (betragtning 14).

Sag C-511/23, Caronte & Tourist SpA, er en anmodning fra Italien om vejledning om, hvorvidt fristerne for de nationale konkurrencemyndigheders forundersøgelser af klager er forenelige med en effektiv håndhævelse af EU's konkurrenceregler. EU-Domstolens afgørelse kan også omhandle den indvirkning, som sådanne frister kan have på de nationale konkurrencemyndigheders beføjelse til at fastsætte håndhævelsesmæssige prioriteter (artikel 4, stk. 5).

Endelig er sag C-588/24, Imballaggi Piemontesi, en anmodning fra Italien om vejledning om, hvorvidt en national bestemmelse, der giver konkurrencemyndigheden mulighed for på visse betingelser og med en behørig begrundelse at forlænge fristerne for håndhævelsessagens afslutning, er forenelig med pligten til at behandle sagen inden for rimelig tid (artikel 3, stk. 3).

6. KONKLUSION

ECN+-direktivet har til formål at sætte de nationale konkurrencemyndigheder i stand til at håndhæve EU's konkurrenceregler mere effektivt ved at indføre et minimum af uafhængighedsgarantier og undersøgelses-, beslutnings- og bødeudstedelsesbeføjelser, harmonisere straflempelsesordningerne og styrke samarbejdet mellem de nationale konkurrencemyndigheder. Dermed supplerer ECN+-direktivet det decentraliserede

håndhævelsessystem, der blev indført ved forordning (EF) nr. 1/2003, som satte de nationale konkurrencemyndigheder i stand til at håndhæve EU's konkurrenceregler uden at tillægge dem harmoniserede håndhævelsesbeføjelser.

Alle medlemsstater undtagen én har gennemført direktivets vigtigste bestemmelser, selv om de fleste af dem har gjort det efter fristens udløb.

Kommissionen vil fortsat vurdere og overvåge medlemsstaternes overholdelse af ECN+-direktivet og træffe passende foranstaltninger, herunder om nødvendigt traktatbrudsprocedurer, for at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af direktivet i hele EU. Kommissionen vil også fortsat overvåge udviklingen i medlemsstaterne på dette område med henblik på at revidere ECN+-direktivet, når der er opnået tilstrækkelig erfaring med anvendelsen af de nye regler.