



Brüssel, 9.7.2014
COM(2014) 453 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**Kümme aastat kartellidevastast võitlust määruse 1/2003 alusel –
saavutused ja tulevikuväljavaated**

{SWD(2014) 230 final}

{SWD(2014) 231 final}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**Kümme aastat kartellidevastast võitlust määruse 1/2003 alusel –
saavutused ja tulevikuväljavaated**

1. SISSEJUHATUS

1. Määrus 1/2003¹ oli pöördeline reform, millega vaadati ELi toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 rakendamise eeskirjad („ELi konkurentsieeskirjad”) põhjalikult läbi. Sellega kehtestati täitmise tagamise süsteemi, mis põhineb ELi konkurentsieeskirjade otsesel kohaldamisel tervikuna. Sellega volitati lisaks Euroopa Komisjonile liikmesriikide konkurentsiasutusi ja liikmesriikide kohtuid kohaldama kõiki ELi konkurentsieeskirju nende kõikides aspektides. Sellega võeti kasutusele ka uus komisjoni ja riikide konkurentsiasutuste vahelise tiheda koostöö kord, eelkõige Euroopa konkurentsivõrgustiku raames.
2. Selleks et tähistada kümnet aastat määruse 1/2003 jõustamisest, on käesolevas teatises: 1) vaadatud esitatud faktide põhjal läbi komisjoni ja liikmesriikide konkurentsiasutuste poolne riiklik täitmine sellel perioodil, ja 2) uuritud liikmesriikide konkurentsiasutuste poolt täitmise teatud põhiaspekte, eelkõige institutsioonilisi ja menetluslikke küsimusi, et seda täitmist veelgi täiustada. Teatist täiendab komisjoni talituste töödokument, milles on esitatud üksikasjalikum analüüs.
3. Teatis on üles ehitatud määruse 1/2003 viieaastase toimimise aruandele. Selles leiti, et uus süsteem on positiivselt kaasa aidanud ELi konkurentsieeskirjade tõhusamale täitmisele ning et mõni aspekt väärib edasist hindamist, nagu erinevused menetlustes ja trahvimisvolitused².

2. KÜMME AASTAT KARTELLIDE VASTAST VÕITLUST MÄÄRUSE 1/2003 ALUSEL

4. Määrusega 1/2003 on komisjonile antud suurem ulatus oma prioriteetide seadmiseks, mis võimaldab tal pühendada rohkem ressursse juhtumite uurimisele ja juurdluste läbiviimisele majanduse põhisektoris, mis kannatavad turumoonutuste tõttu, nagu ka vähem tavapärase konkurentsivastase käitumise vormide uurimisele uutes sektorites, mis võivad olla tarbijatele eriti olulised.
5. Määrusega 1/2003 varustati komisjon ka uuendatud hulga täitevolitustega, sealhulgas täiustatud uurimisvolituste ja kohustusi käsitlevate otsustega, mida on regulaarselt kasutatud.
6. Uus täitmise tagamise süsteem tugineb suurel määral sellele, et turuosalisel hindaval oma tegutsemise kokkusobivust ELi konkurentsieeskirjadega, ning sihipärasele tagantjärele jõustamistegevusele konkurentsiasutuste poolt. Selle toetuseks on komisjon andnud ulatuslikud üldised juhised, et abistada ettevõtjaid ja liikmesriikide rakendavaid asutusi. Komisjon oli juba määruse 1/2003 kohaldamise alguse ajal vastu võtnud hulga juhendeid laias valikus sisulistest ja menetluslikes küsimustes. Seejärel võttis ta vastu läbivaadatud grupierandi määrused ja sellele lisatud suunised ELi toimimise lepingu artikli 101 kohaldamise kohta horisontaalsete, vertikaalsete ja tehnosiirde lepingute kohta. See enesehindamissüsteem komisjoni antud ulatuslike suuniste raamistuses on töötanud hästi ja sidusrühmad on uue süsteemiga kohanenud

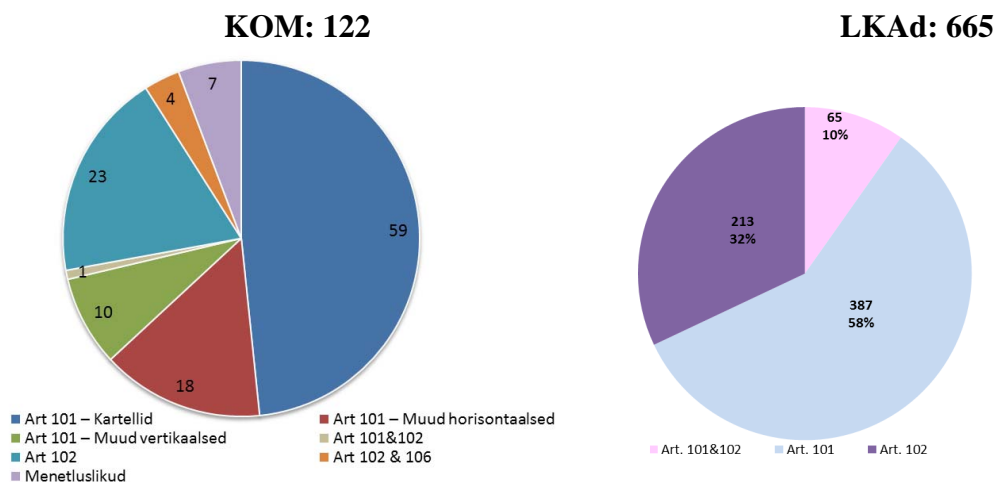
¹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003, 16. detsember 2002, asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta (EÜT 2003 L1, 4.1.2003, lk 1).

² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule – Aruanne määruse 1/2003 toimimise kohta, KOM(2009) 206 (lõplik), ja lisatud komisjoni talituste töödokument SEK(2009) 574 (lõplik) („2009. aasta aruanne”).

ilma suuremate raskusteta. Veelgi enam, komisjon on välja andnud suunisdokumendi oma prioriteetide kohta ELi toimimise lepingu artikli 102 kohaldamises kuritahtliku konkurentide tõrjumise suhtes. Ta võttis vastu ka uued suunised trahvide määramise kohta, uue leebema kohtlemise teatise, kartellijuhtude lahendamise teatise, kirjaliku märkuse maksevõimetuse kohta ja teatise parimate tavade kohta kartellidevastastes asjades³.

7. Määrusega 1/2003 on märgatavalt parandatud ELi konkurentsieeskirjade täitmist liikmesriikide konkurentsiasutuste ja liikmesriikide kohtute poolt. Liikmesriikide konkurentsiasutustel ja liikmesriikide kohtutel ei ole üksnes võim kohaldada ELi konkurentsieeskirju täielikult: nad on seda ka kohustatud tegema, kui kokkulepped või tegevus võivad kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust. Need muudatused on märgatavalt suurendanud ELi konkurentsieeskirjade täitmist liikmesriikide konkurentsiasutuste poolt. Määrusega võeti kasutusele ka koostöövahendid ning kehtestati kohustused tagada tõhus tööjaotus ja tulemuslik koostöö juhtumite käsitlemisel ja edendada ühetaolist kohaldamist. Nendele mehhanismidele tuginedes on Euroopa konkurentsivõrgustik arenenud mitmetahuliseks foorumiks kogemuste vahetamiseks konkurentsivõrgustiku materiaalõiguslike normide kohaldamise teemal, nagu ka menetluste ja sanktsioonide lahendamise teemal. ELi konkurentsieeskirjade eraõiguslikes täitetoimingutes täidavad väga olulist osa liikmesriikide kohtud. Komisjon on püüdnud parandada liikmesriikide kohtutesse antud eraõiguslike kahjunõuete tulemuslikkust ja varsti võetakse vastu direktiiv kartellidevastaste kahjunõuete kohta⁴.
8. Nüüd on olemas mitu ELi konkurentsieeskirjade rakendajat, mille tulemusel kohaldatakse neid eeskirju palju laiemalt. Ajavahemikul 1. maist 2004 kuni 31. detsembrini 2013 on ELi konkurentsieeskirjade kohaldamine suurenenud märkimisväärse kiirusega, ja ligikaudu 780 juhtumit on uurimisel komisjonis (122) ja liikmesriikide konkurentsiasutustes (665). Rakendamine liikmesriikide konkurentsiasutuste poolt on arenenud laias laastus ühetaoliselt.

Täiteotsused – 2004. aasta mai – 2013. aasta detsember



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

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

9. Komisjon ja liikmesriikide konkurentsiasutused on tähtsamaks pidanud kõige tõsisemaid ja kahjulikumaid konkurentsivastaseid tavasid, eriti kartelle, mis moodustavad olulise osa nende täitejuhtude registrist. Suure osa nende tegevusest moodustas ka tegelemine sellistel liberaliseeritud turgudel, nagu energia, telekommunikatsioon ja transport, turgu valitseva seisundi kuritarvitamise probleemiga, eriti konkurentide turult välja tõrjumise võtete probleemiga.
10. Komisjoni ja liikmesriikide konkurentsiasutuste märkimisväärset ühist täitejuhtude registrit analüüsitakse mitmest aspektist: 1) käsile võetud rikkumiste liigid; 2) sektorid, millele rakendamine on keskendunud, ja 3) kasutatud menetlused.

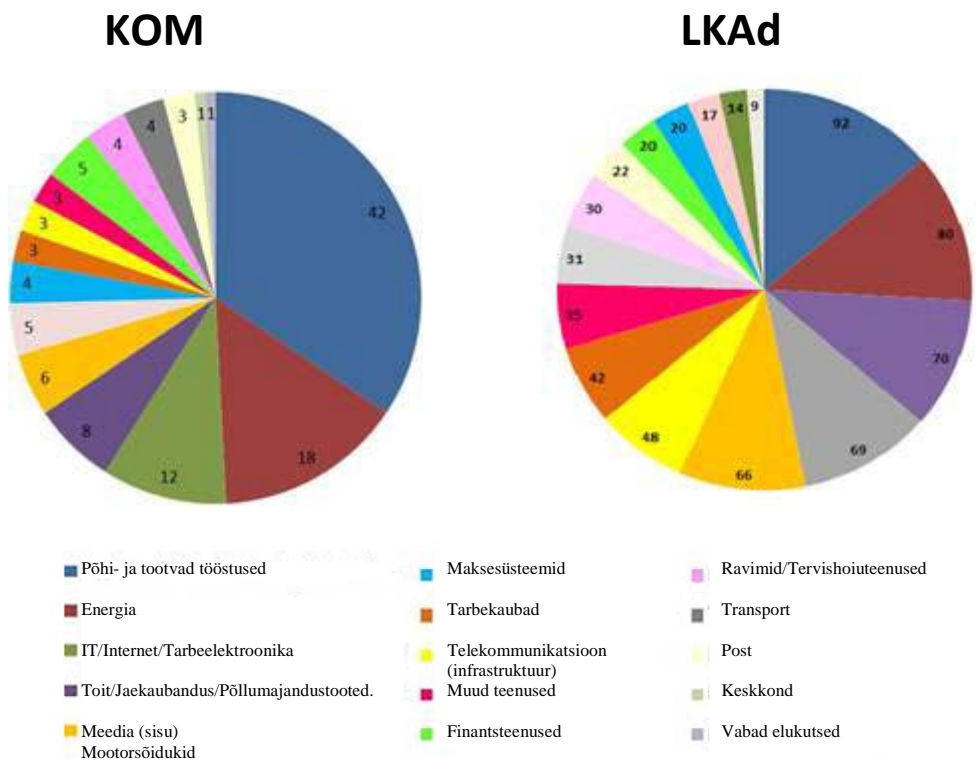
Täitetegevus rikkumiste kaupa

11. Komisjon on prioriteetseks pidanud võitlemist kartellide vastu, mis on kõige hävitavam konkurentsivastane rikkumine. Komisjoni puhul moodustab see peaaegu 48 % tema täitetegevusest. Komisjon ja liikmesriikide konkurentsiasutused on välja arendanud ja kohandanud oma leebema kohtlemise programmid, mis on oluline vahend kartellide tuvastamiseks, ja on tugevdanud oma võimekust uurida kartelle, eriti uute tehnoloogialahenduste ja tulemuslikult digitaalandmete kogumise vahendite kaudu.
12. Muud horisontaalkokkulepped moodustavad 15 % komisjoni täitejuhtude registrist. Komisjonil on ette tulnud tavasid, millel on oluline järelmõju tarbijatele, näiteks konkurentsikeelu sätted telekommunikatsioonisektoris ja horisontaalsed hinnamääramised maksetesektoris. Vertikaalsed kokkulepped moodustavad 9 % komisjoni tegevusest ning hõlmavad konkurentsivastaseid piiranguid autotootjate ja nende müüjijärgse teeninduse partnerite vahel eesmärgiga mitte lubada sõltumatuid remondiettevtjaid teenindusturule.
13. Sarnaselt komisjonile keskendusid ka liikmesriikide konkurentsiasutused oma täitetegevuse jõupingutustes kartellidele (27 %). Lisaks võtsid liikmesriikide konkurentsiasutused käsile olulisel arvul muid horisontaalseid võtteid (19 %), sealhulgas eraldiseisva teabevahetuse, kus teabevahetus ei ole osa laiemast kartellikokkuleppest. Liikmesriikide konkurentsiasutused olid samuti väga aktiivsed vertikaalsete võtete (27 %), eriti edasimüügi hinna hoidmise, konkurentsivastaste ainumüügivormide ja ainuostuõiguste ning paralleelkaubanduse piirangute probleemiga tegelemisel.
14. Mis puutub ELi toimimise lepingu artikli 102 kohaldamisse, siis see moodustab komisjoni täitejuhtude registrist 20 %. Põhifookuses on olnud kuritahtlik konkurentide tõrjuv tegevus (84 %), millega tõrjutakse konkurentide või piiratakse tegelikku konkurentsi. Komisjon on käsile võtnud sellised kuritahtlikud konkurentide tõrjumise tavad nagu lepingust keeldumine, mahahindlused, seosmüük / komplektina müügi tavad, hulgi- ja jaehindade liiga väike erinevus ning ainuõiguste lepingutingimused, nagu ka vähem tavapärased vormid, nagu maksete sooritamine selleks, et konkurentide toodete turule laskmist edasi lükata või annulleerida. Juhtumeid, kus oli tegemist kurnava kuritarvitusega (16 %), nagu liiga kõrged hinnad, menetleti harvem. Samamoodi oli enamik liikmesriikide konkurentsiasutuste otsuseid seotud kuritahtliku konkurentide tõrjumisega (65 %). Nad võtsid käsile ka suure hulga juhtumeid, kus oli tegemist nii kuritahtliku konkurentide tõrjumise kui ka kurnava kuritarvitusega (22 %), ning juhtumeid, kus oli tegemist üksnes kurnava kuritarvitusega (15 %). Liikmesriikide konkurentsiasutuste uuritud kuritahtlikud

konkurentide tõrjumise võtted hõlmavad kogu klassikalise kuritarvituse gammat, samuti vähem tüüpilisi vorme, nagu konkurendi toodete mahategemine. Liikmesriikide konkurentsiasutuste algatatud kohtuasjad kurnava kuritarvituse vastu hõlmavad turgu valitsevate energiatootjate poolt liiga kõrge hinna kehtestamist ja liiga kõrgete tasude kehtestamist autoriõiguste kollektiivse esindamise organisatsioonide poolt.

Tätetegevus sektorite kaupa

15. Komisjoni ja liikmesriikide konkurentsiasutuste tätetegevus sektorite kaupa lahtikirjutatult näitab, et kuigi tegevus katab laias valikus tooteid ja teenuseid, tõuseb esile teatud hulk põhisektoreid.



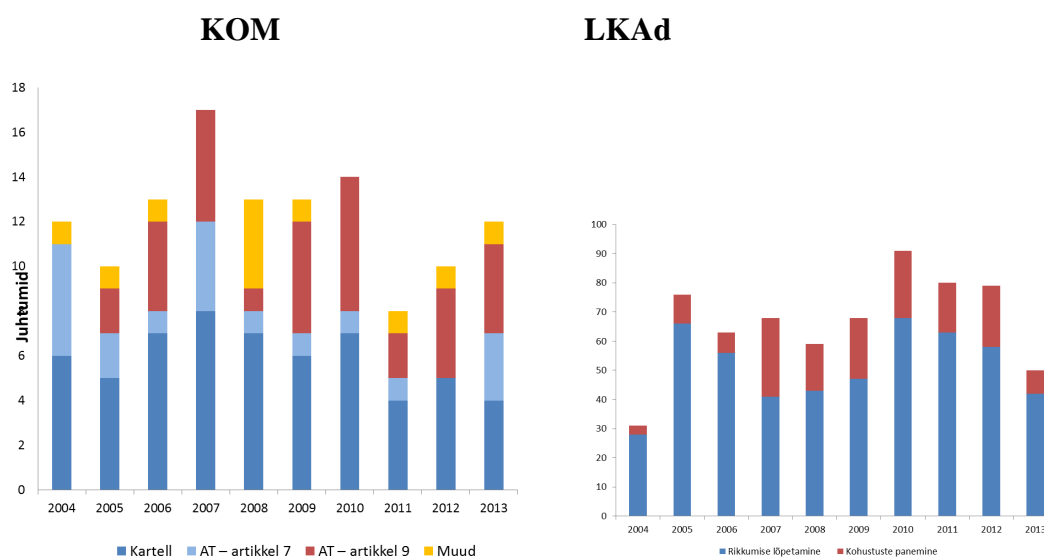
16. Sektor, mida on komisjon ja liikmesriikide konkurentsiasutused kõige rohkem uurinud, on põhi- ja töötlev tööstus (vastavalt otsused 42 ja 92). See kajastab laias laastus seda, et prioriteetseks peetakse võitlemist kartellide vastu, mis on tuvastatud peamiselt selles sektoris.
17. Komisjon ja liikmesriikide konkurentsiasutused on mõlemad keskendunud hiljuti liberaliseeritud sektoritele või sektoritele, kus liberaliseerimine käib, nagu telekommunikatsioon, energia ja transport, millele on sageli iseloomulik suur turukontsentratsioon ja/või turgu valitsevad ettevõtjad. Näiteks energia on teine sektor, kus on tehtud kõige rohkem otsuseid (vastavalt 18 ja 80 komisjoni ja liikmesriikide konkurentsiasutuste puhul).
18. Liikmesriikide konkurentsiasutused on olnud eriti aktiivsed transpordi- (69) ja toidusektoris (70). Teised tätetegevuse põhivaldkonnad on olnud meedia (66),

telekommunikatsioon (48), tarbekaubad (42), muud teenused (35) ja vabad elukutsed (31). Komisjon oli väga aktiivne IT-sektoris (12), mis on oluline ELi majanduse kasvu jaoks ja kus paljud osalised on ülemaailmse ulatusega. Komisjoni ülejäänud 50 otsust on jagunenud üle 13 eri sektori, millest kõige suurem otsuste arv (8) on toidu- ja jaekaubanduse sektoris.

Täitetegevus menetluste kaupa

19. Nii komisjoni kui ka liikmesriikide konkurentsiasutuste puhul on kõige olulisem vahend ELi konkurentsieeskirjade täitmiseks rikkumise lõpetamise otsused. Kartellide puhul hõlbustas komisjonil rikkumise lõpetamise otsuste kasutamist kokkuleppemenetluste kasutusele võtmine. Sellised kiirendatud menetlused on olemas ka paljudes liikmesriikides.
20. Määrusega 1/2003 anti komisjonile täiustatud vahendid täitmise tagamiseks, nimelt võimalus teha otsuseid, muutes kohustused, mida pooled on nõus võtma, artikli 9 alusel siduvaks ja täidetavaks. See volitus on sellest alates kasutusele võetud peaaegu kõikide liikmesriikide konkurentsiasutuste jaoks, mis tähendab, et rikkumise lõpetamise ja kohustusi käsitlevad otsused on peamised vahendid, mida Euroopa konkurentsivõrgustikus kasutatakse.
21. Kohustusi käsitlevate otsuste esmane eesmärk on säilitada tegelik konkurents, tegeledes potentsiaalselt konkurentsivastaste tavade probleemiga, ja tagada kiire tulemus turul. Kohustusi käsitlevad otsused võimaldavad konkurentsiprobleemi kiiremini lahendada rohkem koostööpõhiselt. Sellised otsused on sageli vastu võetud kiire tempoga turgudel ja/või turgudel, kus toimub liberaliseerimine. See, kas asutus järgib konkreetset täitmisele pööramise korda, põhineb paljudel teguritel. Rikkumise lõpetamise otsuse võib vastu võtta siis, kui juhtum nõuab varasema käitumise karistamiseks trahvide määramist, kui ainus olemasolev heastamisviis on selle konkurentsivastase käitumise lõpetamine või kui on vaja luua selge õiguslik pretsedent. Samamoodi sõltub kohustusi käsitlevate otsuste kasutamine sellest, kas pooled on nõus võtma tegelikke, selgeid ja konkreetseid kohustusi.

Kohustusi käsitlevad otsused ja rikkumise lõpetamise otsused



Koostöö liikmesriikide kohtutega

22. Määruse 1/2003 alusel on liikmesriikide kohtud saanud oluliseks ELi konkurentsieeskirjade kohaldamise haruks. Määrusega on ette nähtud hulk mehhanisme selle ühetaolise kohaldamise edendamiseks liikmesriikide kohtute poolt. Artikli 15 alusel võivad liikmesriikide kohtud taotleda komisjonilt arvamust ELi konkurentsieeskirjade kohaldamisega seotud küsimuste kohta. Ajavahemikul 2004-2013 esitas komisjon 26 arvamust. Komisjon võib osaleda liikmesriikide kohtumenetlustes ka kui *amicus curiae*. Komisjon on seda vahendit kasutanud 13 korral kaheksas liikmesriigis. Määrus sisaldab mehhanismi, millega komisjoni teavitatakse liikmesriikide kohtute otsustest, kuid see ei ole töötanud optimaalselt⁵.

3. KONKURENTSIEESKIRJADE TÄITMISE TÕHUSTAMINE LIIKMESRIIKIDE KONKURENTSIASUTUSTE POOLT: INSTITUTSIOONILISED JA MENETLUSLIKUD KÜSIMUSED

23. Määrus 1/2003 tähistab suunamuutust ELi konkurentsioiguse täitmisele pööramises. ELi konkurentsieeskirjad on suurel määral „maal kehtivaks seaduseks” üle kogu ELi. Liikmesriikide konkurentsiasutustest on saanud ELi konkurentsieeskirjade kohaldamise peamine tugisammas. See on tähendanud, et Euroopa konkurentsivõrgustikes tehtud töö on muutunud üha olulisemaks selleks, et tagada ühtne eeskirjade täitmine ja võimaldada sidusrühmadel saada kasu võrdsematest tingimustest.

24. Pärast kümme aastat koos töötamist on saavutatud eeskirjade kohaldamises oluline ühtsus, kuid lahknevusi esineb endiselt. Need on suurel määral tingitud erinevustest liikmesriikide konkurentsiasutuste institutsioonilises positsioonis ning riikide menetlustes ja sanktsioonides. Need küsimused jäeti määrusega 1/2003 suures osas lahtiseks, et kohaldada neis ELi õiguse tulemuslikkuse ja samaväärsuse põhimõtteid.

25. Et tõhustada ELi konkurentsieeskirjade täitmist tulevikus, on vaja tugevdada liikmesriikide konkurentsiasutuste institutsioonilist positsiooni, tagades samal ajal ELi kartellivastaste eeskirjade rikkumise suhtes kohaldatavate liikmesriikide menetluste ja sanktsioonide täiendava lähendamise. Mõlemad aspektid on väga olulised ELis tõeliselt ühise konkurentsieeskirjade täitmise ala saavutamiseks. Käesolevas teatises on tuvastatud hulk valdkondi, milles tuleks tulevikus teha täiendavaid edusamme.

Liikmesriikide konkurentsiasutuste institutsiooniline positsioon

26. ELi õiguses on liikmesriikidele jäetud paindlikud võimalused oma konkurentsikorra kujundamiseks. Vaatamata sellele, et konkreetsed ELi õiguse nõuded puuduvad, on liikmesriikide konkurentsiasutuste positsioon arenenud suurema autonoomsuse ja mõjususe suunas. Paljude liikmesriikide õigus sisaldab spetsiaalseid kaitsemeetmeid, et tagada liikmesriikide konkurentsiasutuste sõltumatus ja erapooletus. Näiteks hiljutised reformid Küprosel, Iirimaal, Kreekas ja Portugalis on nende riikide konkurentsiasutuste positsiooni tugevdanud⁶. Euroopa poolaasta raames on liikmesriikide konkurentsiasutuste institutsionaalse positsiooni ja vahendite

⁵ Komisjon on saanud väga vähe liikmesriikide kohtute otsuseid ELi konkurentsieeskirjade kohaldamise kohta.

⁶ Selliseid muutusi toetasid majanduse kohandamise programmid.

tugevdamiseks soovitatud reforme teistes liikmesriikides⁷. Komisjon on lähedalt jälginud juhtumeid, kus liikmesriikide konkurentsiasutused on ühendatud teiste reguleerivate asutustega. Selline pädevuste ühtesulamine ei tohiks konkurentsieeskirjade täitmisele pööramist nõrgendada või konkurentsijärelevalve jaoks eraldatud vahendeid vähendada.

27. Selleks et tagada ELi konkurentsieeskirjade tulemuslik täitmine, peaksid liikmesriikide konkurentsiasutused olema oma ülesannete täitmisel sõltumatud ja neil peaksid olema piisavad vahendid. Selles suhtes on endiselt probleeme, eriti seoses liikmesriikide konkurentsiasutuste autonoomsusega nende vastavate valitsuste suhtes ning liikmesriikide konkurentsiasutuste juhtkonna või otsusetegijate ametisse nimetamise ja ametist vabastamisega. Probleeme on tekkinud ka seoses piisavate personali- ja finantsressursside tagamisega. See kajastub Euroopa konkurentsivõrgustiku asutuse juhtide resolutsioonis jätkuva vajaduse kohta tulemuslike institutsioonide järele, mis võeti vastu mitme asutuse ressursside kärpimise taustal⁸. Resolutsioonis rõhutati muu hulgas vajadust asjakohase infrastruktuuri ja ekspertiressursside järele.
28. Lisaks on senised saavutused endiselt haprad ja võivad iga hetk tagasi langeda. Seda saab kõrvutada seonduvate poliitikavaldkondadega, nagu telekommunikatsiooni-, energia- ja raudteesektor, kus ELi õiguses on juba sätestatud hulk nõudeid riiklike järelevalveasutuste sõltumatuse, finants- ja personaliressursside kohta.
29. On vaja tagada, et liikmesriikide konkurentsiasutused saavad oma ülesandeid täita erapooletult ja sõltumatult. Selleks on vaja miinimumgarantiisid, et tagada liikmesriikide konkurentsiasutuste ja nende juhtkonna või juhatuse liikmete sõltumatus ning et liikmesriikide konkurentsiasutustel oleks olemas rahaline toetus piisavate personali- ja finantsressurssidega. Selles suhtes on olulised aspektid liikmesriikide konkurentsiasutustele eelarveautonoomiaga eraldi eelarve andmine, selged ja läbipaistvad teenetepõhised nende juhtkonna või juhatuse liikmete ametisse nimetamise menetlused, tagatised, mis kindlustavad, et isikut võib ametist tagandada üksnes objektiivsetel põhjustel, mis ei ole seotud konkurentsiasutuse otsuste tegemisega, ning huvide konfliktide ja ühildamatuse eeskirjad liikmesriikide konkurentsiasutuste juhtkonna või juhatuse jaoks.

Menetluste lähendamine

30. Liikmesriikide konkurentsiasutuste poolt reguleerib ELi konkurentsieeskirjade kohaldamise menetlusi suurel määral liikmesriigi õigus, mille suhtes kohaldatakse ELi õiguse üldpõhimõtteid, eriti tulemuslikkuse ja samaväärsuse põhimõtteid. See tähendab, et liikmesriikide konkurentsiasutused kohaldavad ELi konkurentsieeskirju eri menetluste põhjal.
31. Paljud liikmesriigid on vabatahtlikult joondanud oma menetlused suuremal või vähemal määral määruses 1/2003 komisjoni jaoks sätestatud menetluseeskirjadega. Suurema lähendamise edendamisel on olnud katalüsaatoriks mitmepoolne töö Euroopa konkurentsivõrgustikus. 2013. aastal toetati järelmeetmetena 2009. aruandele seitset Euroopa konkurentsivõrgustiku soovitusi peamiste

⁷ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. 2014. aasta Euroopa poolaasta: riigipõhised soovitused, COM(2014) 400 (final).

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

täitevolutuste kohta⁹. Need soovitusel olid ette nähtud propageeriva vahendina, mida liikmesriikide konkurentsiasutused saavad kasutada poliitikakujundajate suhtes, et aidata tagada, et konkurentsiasutustel on olemas mõjusad konkurentsitöövahendid.

32. Praegu esineb kogu ELis ikka veel erinevusi. Kuigi enamikul liikmesriikide konkurentsiasutustel on nüüd samad peamised töövahendid mis komisjonil, puuduvad mõnel neist ikkagi põhilised volitused, nagu volitus inspekteerida äritegevuseväliseid ruume. Mitte kõigil liikmesriikide konkurentsiasutustel ei ole sõnaselged volitused seada oma täitetegevuse prioriteete, s.o valida, milliseid juhtumeid uurida. Samuti esinevad erinevused uurimisvolituste ulatuses, nt liikmesriikide konkurentsiasutustel võib olla volitus inspekteerida, kuid nad ei või ruume pitseerida või tegelikult koguda digitaalseid tõendeid. Samamoodi on kõikidel liikmesriikide konkurentsiasutustel volitus võtta vastu rikkumise lõpetamise otsuseid, kuid mõned neist ei saa määrata struktuurilisi parandusmeetmeid. Mõned liikmesriikide konkurentsiasutused ei saa eeskirjade eiramist tegelikult karistada kohustuste panemise otsusega või täita oma inspekteerimisvolitusi.
33. Euroopa konkurentsivõrgustiku soovitusel on väga kasulikud praktikas, kuid kui riikide õigussüsteemides ja traditsioonides on juurdunud menetluslikud erinevused, siis ei saa selliste pehmete vahenditega lähenemist alati saavutada. Pealegi võivad lähenemise tagamisel tehtud saavutused alati tagasi langeda. Erinevused menetluseeskirjades on põhjustanud õiguskulusid ja ebakindlust piiriülelset tegutsevatele ettevõtjatele.
34. On vaja tagada, et kõikide liikmesriikide konkurentsiasutuste käsutuses on täielik komplekt volitusi, mis on kõikehõlmava ulatusega ja mõjusad. Olulised elemendid on põhilised uurimisvolitused, liikmesriikide konkurentsiasutuste õigus seada täitetegevuse prioriteete, põhilised otsustamisvolitused ning vajalikud täite- ja trahvimisvolitused, et kohustada eeskirju täitma koos uurimis- ja otsustusvolitustega.

Karistuste mõjususe suurendamine

a. Trahvid

35. ELi õiguses ei ole karistused ELi kartellidevastaste eeskirjade rikkumise eest reguleeritud või ühtlustatud. Liikmesriikide kohus on tagada, et nad on ette näinud karistused, mis on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Olenemata karistustest, mida kohus kohaldab, on üldiselt tunnustatud, et kartellidevastane täitmisele pööramine ei saa olla tulemuslik, kui ettevõtjatele ei ole võimalik määrata heidutavaid tsiviil-/haldustrahve.
36. Suurema tähelepanu pööramine sellele, et oleks olemas mõjusad trahvid, on aidanud saavutada kõrgel tasemel vabatahtlikku lähenemist, kus paljud liikmesriikide konkurentsiasutused kasutavad trahvide määramiseks samasuguseid põhimeetodeid. Erinevusi on endiselt trahvimäärade arvutamise aluspõhimõtetes, nagu trahvi põhisumma arvutamiseks kasutatav baas ning raskusastme ja kestuse arvesse võtmise meetod.
37. Veelgi varasemas etapis tekitavad probleeme põhilised küsimused seoses trahvi potentsiaalse saajaga ja vastutusküsimused. Esiteks ei ole ühes liikmesriigis praegu

⁹ Vt internet (<http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>).

võimalik määrata ettevõtjatele heidutavaid tsiviil-/haldustrahve. Teiseks ei ole trahvi kalkuleerimise aluseks võetav põhimõiste „ettevõtja” alati kokkulangev ELi õiguse ettevõtja mõistega, nagu seda on tõlgendanud ELi kohtud, millel võivad olla tagajärjed vanemliku vastutuse või majandusliku õigusjärgluse kindlaksmääramisele. Pealegi puudub mõnel liikmesriikide konkurentsiasutusel ikkagi volitus määrata trahve ettevõtjate ühendustele. Lõpuks tõlgendatakse ja kohaldatakse ettevõtja käibe seaduslikku maksimumi mõnes liikmesriigis erinevalt. Nimetatud tüüpi erinevused võivad anda trahvide osas väga erinevaid tulemusi, millest mõni ei pruugi saavutada soovitud hoiatavat mõju.

38. Selleks et ELi kartellidevastaste eeskirjade täitmisele pööramist kogu ELis rohkem lähendada ja mõjusamaks muuta, on vaja tagada, et kõikidel liikmesriikide konkurentsiasutustel oleks olemas tegelikud volitused määrata ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele hoiatavaid trahve. Sellega seotud olulised aspektid hõlmavad järgmist: tagada, et liikmesriikide konkurentsiasutused saavad määrata ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele ELi konkurentsieeskirjade rikkumise eest mõjusaid tsiviil-/haldustrahve; tagada, et on olemas põhilised trahvimiseeskirjad, milles on võetud arvesse õigusrikkumise raskusastet ja kestust ning ette nähtud ühetaoline seaduslik maksimum, ning tagada, et ettevõtjatele saab määrata trahve kooskõlas ELi kohtute väljakujunenud kohtupraktikaga, eelkõige sellistes küsimustes nagu vanemlik vastutus ja õigusjärglus. Kõikides selleks võetud meetmetes on vaja leida õige tasakaal trahvide põhieeskirjade suurema lähenemise ja liikmesriikide konkurentsiasutustele eraldi juhtudel trahvide määramises jäetud asjakohase paindlikkuse vahel.

b. Leebem kohtlemine

39. Euroopa konkurentsivõrgustiku leebema kohtlemise näidisprogramm¹⁰ on hea näide, kuidas Euroopa konkurentsivõrgustik on võimeline välja arendama mõjusaid poliitikavahendeid. Leebema kohtlemise näidisprogrammis on sätestatud, kuidas kujundada aja tasemel leebema kohtlemise programmi. See on olnud üks suuremaid katalüsaatoreid selles, et julgustada praktiliselt kõiki liikmesriike ja/või liikmesriikide konkurentsiasutusi võtma kasutusele ja arendama välja nende oma leebema kohtlemise poliitika. On toimunud oluline joondumine leebema kohtlemise näidisprogrammiga ning töö käib, et rakendada leebema kohtlemise näidisprogrammi 2012. aasta läbivaatamises tehtud täpsustusi.
40. Hästi kavandatud leebema kohtlemise programm on väga oluline vahend, et tõhustada tulemuslikku täitetegevust kõige tõsisemate õiguserikkumiste vastu, nimelt salajaste hinnakartellide ja turu jagamise kartellide vastu. ELi tasemel puudub siiski nõue, et leebema kohtlemise programm peab olemas olema ja eeskujulikku lähenemistaset võib alati pidada küsitavaks. On vaja tagada, et saavutused leebema kohtlemise programmide osas oleksid kindlustatud.

c. Ettevõtete leebema kohtlemise programmide liides isikutele määratud karistustega

¹⁰ Vt internet (<http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>).

41. Enamik liikmesriike on ette näinud karistused, mis määratakse üksikisikutele konkurentsioiguse rikkumise eest, lisaks trahvidele, mis määratakse ettevõtjatele. Kui sellistes süsteemides ei ole ette nähtud leebemat kohtlemist selliste ettevõtjate töötajatele, kes kaaluvad taotleda ettevõtte leebemat kohtlemist, siis võib see võtta stiimuli teha koostööd ametiasutustega üle kogu ELi. Töötajaid ähvardavad uurimised ja sanktsioonid võivad heidutada potentsiaalseid taotlemaid ettevõtjaid taotlust esitamast.
42. Praegu on piisavad korraldused ettevõtjate töötajate kaitsmiseks individuaalsete karistuste eest, kui nad teevad liikmesriigi konkurentsiasutuste või Euroopa Komisjoniga ettevõtjate leebema kohtlemise programmi alusel koostööd, olemas üksnes vähestes jurisdiktsioonides. Asjakohane on arvestada võimalusi käsitleda ettevõtjate leebema kohtlemise programmide ja liikmesriikide tasandil üksikisikutele määratavate karistuste vahelise vastasmõju küsimust.

4. KOKKUVÕTE

43. Määrusega 1/2003 on konkurentsieeskirjade täitmise maastikku muudetud. ELi konkurentsieeskirjade täitmisele pööramine on komisjoni, Euroopa konkurentsivõrgustiku ja liikmesriikide konkurentsiasutuste saavutuste tulemusel oluliselt suurenenud. Komisjonil on tugev täitejuhtude register, milles on uuritud arvukaid juhtumeid ja viidud läbi uurimisi majanduse põhisektorites. Ta on andnud ka suuniseid sidusrühmadele, liikmesriikide konkurentsiasutustele ja liikmesriikide kohtutele. Euroopa konkurentsivõrgustikus on toimunud dünaamiline tiheda koostöö areng, mis on toetanud ELi konkurentsieeskirjade ühetaolist kohaldamist kogu ELis. Liikmesriikide konkurentsiasutused on saanud ELi konkurentsieeskirjade kohaldamise tugisambaks ja on märkimisväärselt tugevdanud nende täitmisele pööramist.
44. Kõik need elemendid on kaasa aidanud ELi konkurentsieeskirjade tulemuslikult täitmisele pööramisele kogu viimasel kümnendil. Konkurents on aidanud luua tarbijate jaoks laiemat valikut konkurentsivõimelisemate hindadega kvaliteetsematest toodetest ja teenustest. See täidab põhirolli Euroopa firmade tootlikkuse ja tõhususe suurendamiseks ette nähtud tingimuste loomises, mis on otsustava tähtsusega tegur, et muuta ELi majandust konkurentsivõimelisemaks ning liikuda jätkusuutliku majanduskasvu poole.
45. Siiski on oluline luua ELis nendele saavutustele tuginedes tõeliselt ühine konkurentsieeskirjade täitmise ala.
46. Selleks on eelkõige vaja:
 - täiendavalt tagada liikmesriikide konkurentsiasutuste sõltumatus nende ülesannete täitmisel ja piisavad vahendid;
 - tagada, et konkurentsiasutuste käsutuses on olemas täielik uurimis- ja otsustamisvõimetus kogum, ning
 - tagada, et täitmisel saab kõikides liikmesriikides kasutada volitusi määrata tõhusaid ja proportsionaalseid trahve ning hästi kavandatud leebema kohtlemise programme ja kaaluda meetmeid, et vältida stiimulite võtmist ettevõtja leebema kohtlemise taotlejatelt.

Komisjon hindab veel asjakohaseid algatusi, et neid eesmärke kõige paremini saavutada.